

Jurnal

ETIKA

Volume 2, Nomor 2 - JUNI 2016

& PEMILU

Untuk Kemandirian, Integritas dan Kredibilitas Penyelenggara Pemilu



KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU

**GAGASAN KODIFIKASI
UNDANG-UNDANG PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DALAM
REZIM PEMILIHAN UMUM**

Sri Karyati

**PENGHAPUSAN BADAN
HUKUM PARTAI POLITIK
SEBAGAI PENCEGAHAN
INTERVENSI PEMERINTAH
TERHADAP PARTAI POLITIK**

Ahmad Gelora Mahardika

**DINAMIKA NORMA HAM
DI INDONESIA: SEBUAH
KONSTRUKSI REZIM
INTERNASIONAL**

Ardli Johan Kusuma

**PELANGGARAN HAM DAN
PELAKSANAAN PEMILUKADA
SERENTAK DI INDONESIA**

Jerry Indrawan

**Evaluasi Pemilukada
Serentah 2015:
PELANGGARAN HAM
BIDANG ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN**

Abdul Wahid

**EVALUASI SISTEM HUKUM
PEMILUKADA SERENTAK
TAHUN 2015 : PELAJARAN
UNTUK PEMILUKADA
SERENTAK BERIKUTNYA**

Muh.Risnain

**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 Faturrahan
Syopiansyah 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)

**GAGASAN KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILIHAN
KEPALA DAERAH DALAM REZIM PEMILIHAN UMUM** _____ 9
Sri Karyati

**PENGHAPUSAN BADAN HUKUM PARTAI POLITIK
SEBAGAI PENCEGAHAN INTERVENSI PEMERINTAH** _____ 16
TERHADAP PARTAI POLITIK
Ahmad Gelora Mahardika

**DINAMIKA NORMA HAM DI INDONESIA:
SEBUAH KONSTRUKSI REZIM INTERNASIONAL** _____ 25
Ardli Johan Kusuma

**PELANGGARAN HAM DAN PELAKSANAAN
PEMILUKADA SERENTAK DI INDONESIA** _____ 44
Jerry Indrawan

**Evaluasi Pemilukada Serentak 2015:
PELANGGARAN HAM BIDANG ADMINISTRASI
KEPENDUDUKAN** _____ 58
Abdul Wahid

**EVALUASI SISTEM HUKUM PEMILUKADA SERENTAK
TAHUN 2015: PELAJARAN UNTUK PEMILUKADA SERENTAK
BERIKUTNYA** _____ 68
Muh. Risnain

TULISAN UMUM (GENERAL ARTICLES)

**MASA DEPAN PENGAWAS PEMILU DOMESTIK
DI INDONESIA** _____ 79
Arif Budiman

MIMBAR

KULIAH ETIKA _____ 97
Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.
Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP RI)

PARTAI POLITIK INDONESIA PASCA REFORMASI

PUBLIKASI

- RESENSI:
Evaluasi & Catatan Kritis Pemilukada 269 _____ 145
- BIODATA PENULIS _____ 109
- PEDOMAN PENULISAN _____ 112
- CALL FOR PAPERS _____ 113

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

KODIFIKASI UU PEMILU

Jurnal Etika & Pemilu (Vol 2, No. 2) ini, menyajikan macam-macam gagasan pembaruan dan persoalan hukum dan HAM yang mewarnai penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia, yakni; gagasan penghapusan badan hukum partai politik, masalah norma HAM, pelanggaran HAM secara umum dan khusus terkait dengan pelanggaran di bidang administrasi kependudukan yang jamak terjadi di beberapa daerah dalam Pemilu pada 2015. Dari beberapa persoalan tersebut, redaksi membaca bahwa gagasan kodifikasi undang-undang Pemilu menjadi topik yang dapat menjembatani semua persoalan kepemiluan di Indonesia.

Adalah Jeremy Bentham (1748-1832) orang yang pertama kali memperkenalkan istilah kodifikasi dalam bahasa Inggris *codification*, bermula dari kata *codificatie* dalam Bahasa Belanda atau sebutan aslinya *codex* dalam bahasa latin. Black's Law Dictionary menerjemahkan *codificati on* adalah *the process of collecting and arranging systematically, usually by subject, the laws of the state or country, or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practices*; atau suatu proses mengumpulkan dan mengatur hukum suatu negara atau peraturan-peraturan yang mencakup suatu area hukum atau praktik tertentu secara

sistematis.

Model-model kodifikasi hukum yang berkembang di dunia diawali dengan lahirnya era *codex* yang dikenal dengan ciri "konsolidasi" dan "kompilasi" peraturan-peraturan materiil yang ada dalam satu buku, sehingga memudahkan praktisi hukum (hakim, jaksa dan advokat) untuk mencari sumber hukum tersebut. Lalu, konsep kodifikasi hukum ini bergeser ke arah *modern codification* yang memiliki tujuan tidak hanya sekedar kompilasi hukum, tetapi juga untuk pembentukan sistem hukum baru yang sistematis (Damiano Canale, 2009).

Pada prinsipnya, terdapat persamaan nilai tujuan kodifikasi mulai dari era *codex* sampai fase modern, yaitu bertujuan untuk melakukan kompilasi terhadap ketentuan perundang-undangan yang ada. Hanya saja pada fase modern, kodifikasi memiliki tujuan lain yang tidak dimiliki oleh era sebelumnya, yaitu, *pertama*, untuk membuat sistematisasi hukum materiil serta unifikasi hukum sehingga secara rasional tercipta keterkaitan peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya. *Kedua*, kodifikasi modern juga bertujuan untuk membentuk suatu sistem hukum yang baru berdasarkan politik hukum yang fundamental sehingga masing-masing lembaga hukum saling mendukung untuk tercapainya kesatuan sistem (Catherine Natalia, 2016).

Kodifikasi UU Pemilu?

Saat ini undang-undang tentang

pemilu terbagi atas empat rezim; *Pertama*, rezim pemilu legislatif yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Kedua*, rezim pemilu presiden, yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. *Ketiga*, rezim pemilihan kepala daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dengan Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang yang diundangkan pada tanggal 18 Maret 2015 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57. *Keempat*, yakni terkait penyelenggara pemilu yang diatur dalam Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011.

Persoalannya, dengan dipisahkannya pengaturan tentang Pemilu ke dalam empat Undang-Undang, tidak hanya mengakibatkan tumpang tindih, kontradiksi dan duplikasi pengaturan, tetapi juga pengaturan tiga jenis pemilu tanpa standart yang sama. Padahal salah satu indikator pemilu

demokratis, menurut Ramlan Surbakti dalam tulisannya “Urgensi Kodifikasi UU Pemilu” (Kompas, 19/11/15), adalah *predictable procedures and unpredictable results* (kepastian prosedur, tetapi tak ada yang tahu hasil pemilu).

Gagasan kodifikasi UU Pemilu mulai santer diwacanakan, tatkala Putusan MK Nomor 14/PUUX/2013, menyatakan bahwa, pasal 3 Ayat (5) UU Pilpres yang berbunyi, “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Landasan MK adalah *original intent* dan penafsiran sistematik terhadap Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945, yang merupakan hasil amandemen ketiga UUD 1945 berbunyi, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”. Oleh karena itu, MK menilai bahwa pilpres mesti diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilu legislatif.

Implikasi dari putusan MK, maka Pemilu 2019 harus dipersiapkan untuk secara serentak memilih presiden/wapres, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota. Oleh karena itu, harapan besar kodifikasi menjadi sangat segera untuk dapat diwujudkan, mengingat Pemilu 2019 tidak akan lama lagi. Tentu akan sangat aneh jikalau Pemilihan DPR, DPD, DPRD dan Pemilihan Presiden

jadi digelar secara bersamaan, dengan penyelenggara Pemilu yang sama, akan tetapi undang-undang yang melandasinya berbeda.

Masa Depan Pemilukada Serentak

Putusan MK Nomor 14/PUUXI/2013 hanya menyatakan inkonstitusional pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana bunyi Pasal 3 Ayat (5) UU Pilpres. Begitu pun Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 yang dijadikan dasar MK, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan DPRD.

Terkait fakta di atas, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Inisiatif Kodifikasi UU Pemilu menggagas kodifikasi UU Pemilu dalam dua pilihan: *pertama*, undang-undang pemilu terdiri dari tiga undang-undang, yaitu undang-undang penyelenggara pemilu, undang-undang pemilu nasional, dan undang-undang pemilu daerah; atau *kedua*, semua undang-undang pemilu dikodifikasi menjadi satu kitab undang-undang pemilu.

Untuk Pemilukada, sepertinya kedua pilihan bentuk kodifikasi yang ditawarkan organisasi pegiat pemilu itu tidak berimplikasi kerumitan yang signifikan. UU Pemilukada dapat menjadi UU Pemilu Daerah, juga dapat dimasukkan dalam bagian satu kitab undang-undang Pemilu. Karena UUD 1945 jelas tidak mengatur penyelenggaraannya satu paket dengan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif.

Oleh karena itu, seiring telah

terselenggaranya Pemilukada Tahap Pertama, 9 Desember 2015, maka tidak ada alasan yang dapat meng-hambat rencana Pemilukada Tahap II, sebagaimana ketentuan UU Pemilukada. Pemilukada terdekat dijadualkan pada Februari 2017. Sejumlah 101 Daerah yang akan secara Serentak mengikuti Pemilukada Tahap Kedua ini, yang terdiri atas 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Ketujuh provinsi tersebut yaitu: 1) Aceh, 2) Bangka Belitung, 3) DKI Jakarta, 4) Banten, 5) Gorontalo, 6) Sulawesi Barat, dan 7) Papua Barat. Pada Pemilukada Tahap Kedua ini, Provinsi Aceh merupakan daerah yang akan paling banyak menggelar Pemilukada pada 2017, yakni satu pemilihan gubernur dan 20 pemilihan bupati dan wali kota.

Pengalaman Pemilukada Serentak 2015

Pengalaman penyelenggaraan Pemilukada serentak 2015 menjadi pelajaran penting untuk menyelenggarakan Pemilukada Serentak 2017 mendatang. Dari 32 Provinsi yang telah menyelenggarakan Pemilukada Serentak 2015, terdapat beberapa pola permasalahan yang pada dasarnya memiliki kesamaan. Oleh karenanya beberapa permasalahan tipikal tersebut diharapkan dapat menjadi pelajaran berharga sebagai bekal menuju Penyelenggaraan Pemilukada di 2017 agar penyelenggara pemilu tidak mengulang jatuh ke lubang yang sama. Beberapa permasalahan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Pertama, Persoalan administrasi; permasalahan administrasi kepemilihan yang kerap dipersoalkan terkait tahapan dalam Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu terkonsentrasi ke dalam dua hal: Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada tahapan persiapan, dan Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon pada tahapan penyelenggaraan.

Kedua, masalah politik uang (*Money Politic*); politik uang menjadi permasalahan yang umum terjadi di berbagai daerah. Hal ini diperparah dengan tidak lengkapnya pengaturan pidana mengenai politik uang sebagai tindak pidana dalam Undang-Undang Pemilu. Atas hal ini, revisi UU Pemilu terkait Politik Uang mutlak diperlukan sebagai jalan keluar dari kebuntuan dari permasalahan yang dihadapi Penyelenggara Pemilu terkait Politik Uang.

Ketiga, masalah kelembagaan; penyelenggaraan Pemilu 2015 menyisakan beberapa persoalan kelembagaan. *Pertama* persoalan integritas penyelenggara, *kedua* konflik antara komisioner dengan kesekretariatan, *ketiga* persoalan lemahnya kualitas Penyelenggara Pemilu atas pemahaman peraturan perundang-undangan terkait dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing khususnya di tingkat lapangan.

Keempat, masalah dualisme kepemimpinan partai; terbelahnya kepemimpinan Parpol Golkar dan PPP mengakibatkan persoalan tersendiri dalam Pemilu 2015 yang kerap berujung pada persidangan di DKPP. Persoalan dualisme kepemimpinan partai berkaitan dengan syarat

pencalonan dalam Pemilu. Hal ini sebenarnya telah dijawab melalui Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan cara bahwa masing-masing partai yang bersengketa tersebut akan mencalonkan pasangan calon yang sama. Namun dalam praktiknya di beberapa daerah permasalahan pencalonan paslon dari partai yang bersengketa ini tak kunjung usai.

Kelima, keberpihakan; keberpihakan menjadi masalah yang kerap diadakan ke DKPP, dari yang hanya didasarkan asumsi dan interpretasi, hingga pada keberpihakan yang terbukti dan berujung pada sanksi pemberhentian tetap.

Keenam, masalah mantan terpidana; Permasalahan ini diawali dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tanggal 9 Juli 2015 yang menyatakan bahwa Pasal 7 huruf g Undang-Undang Pemilu, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana. Dengan Putusan MK tersebut, mantan terpidana, sepanjang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik tentang statusnya sebagai mantan terpidana maka berhak untuk mencalonkan diri

sebagai calon kepala daerah.

Ketujuh, masalah etika peserta pemilu; tidak jarang penyelenggara pemilu “babak belur” menghadapi aduan peserta pemilu yang justru sumber masalah sebenarnya adalah peserta pemilu. Permasalahan ini dirasa tidak adil, seharusnya peserta pemilu yang terbukti berbuat curang haruslah juga dapat disidangkan dan diberi sanksi. Sayangnya, DKPP tidak memiliki kewenangan yang lebih untuk dapat juga memberikan sanksi etik kepada calon kepala daerah (peserta pemilu)

Kedelapan, terkait sengketa TUN Pasca Sengketa PHP; Beberapa penyelenggara pemilu yang mengalami gugatan sengketa PHP (Perselisihan Hasil Pemilukada) di Mahkamah Konstitusi (MK) harus kembali disibukkan dengan gugatan sengketa TUN (Tata Usaha Negara) Pemilihan di PTTUN pasca sengketa PHP di MK. Hal ini sebenarnya tidak dibenarkan oleh Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Peraturan KPU tersebut sengketa TUN pemilihan dijadwalkan mulai tanggal 24 Agustus 2015 - 17 November 2015 dari tingkat pertama hingga pelaksanaan

putusan MA (Mahkamah Agung). Sementara sengketa PHP dalam PKPU tersebut dijadwalkan mulai tanggal 18 Desember 2015-13 Februari 2016. Ini artinya pasca sengketa PHP di MK tidak boleh ada lagi sengketa TUN Pemilihan. Permasalahan yang muncul kemudian adalah adanya gugatan sengketa TUN pemilihan pasca sengketa PHP. Permasalahan ini diperparah dengan adanya ketidakseragaman pemahaman hakim PTTUN ataupun PTUN terkait jadwal sengketa TUN pemilihan yang diatur dalam PKPU Nomor 2 tahun 2015. Sehingga ada hakim yang menyatakan tidak dapat menerima gugatan karena melewati tenggat waktu sebagaimana dalam PKPU Nomor 2 Tahun 2015 (Sengketa TUN KPU Konawe Kepulauan, dan KPU Konawe Utara di PTTUN Makasar), namun ada pula sengketa TUN yang diterima hingga berlanjut pada kasasi di MA (KPU Konawe Selatan). Permasalahan ini memberi pelajaran bahwa pemahaman akan peraturan perundangan-undangan mengenai kepemiluan tidak saja diperlukan oleh penyelenggara pemilu, tetapi juga pihak lain yang terkait dengan Pemilukada (hakim di wilayah peradilan TUN misalnya), bahkan juga para pasangan calon sebagai peserta pemilu. Sehingga dengan demikian, diharapkan ke depan tidak ada lagi persoalan berlarut yang seolah tak kunjung usai dan berada diluar aturan.

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.

GAGASAN KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM REZIM PEMILIHAN UMUM

THE IDEA OF CODIFYING ELECTORAL LAW OF THE LOCAL ELECTIONS IN THE ELECTORAL LAWS REGIME

Sri Karyati

ABSTRAK/ABSTRACT

Gagasan melakukan kodifikasi undang-undang pemilihan kepala daerah dalam rezim undang-undang pemilu secara akademik dan praktikal memiliki landasan pemikiran yang logis, yaitu ; *pertama*, penyatuan sistem pemilihan umum, *kedua*, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemilu dan ketiga, memperjelas penyelesaian sengketa pemilu. Realisasi gagasan kodifikasi undang-undang pemilihan kepala daerah dalam rezim undang-undang pemilu dilakukan oleh pemerintah dan DPR dengan segera mengkaji dan membahas undang-undang pemilu khususnya UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Kedua undang-undang ini kemudian diatur dalam satu rezim dengan undang-undang pemilihan umum.

The idea of codifying electoral law of the local elections in the electoral laws regime academically and practically have a logical rationale, namely; First, the unification of the electoral system, secondly, the efficiency and effectiveness of the election and the third, clarify the dispute settlement of the election. The realization idea of codifying the laws of local elections in the regime of electoral law committed by the government and Parliament to immediately review and discuss law elections in particular Law No. 1 Year of 2015 regarding the Election of Governors, Regents and Mayors become Law and the Draft Bill on General Election. Both laws are then arranged in a regime with election law.

Kata Kunci : Gagasan, Kodifikikasi dan Rezim.

Keyword : Idea, Codification, and Regime

A. PENDAHULUAN

Kebijakan kodifikasi Undang-undang Pemilihan umum merupakan pilihan politik legislasi yang hendak menyatukan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilu dalam satu buku. Ide ini didasarkan pada kenyataan bahwa rezim hukum yang mengatur pemilu saat ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak harmonis satu sama lain. Saat ini undang-undang tentang pemilu setidaknya terbagi menjadi 4 (empat) rezim, yaitu rezim pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilihan kepala daerah dan penyelenggara pemilu. Pemilihan legislatif kini diatur dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilu Presiden diatur dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan kepala daerah diatur dalam UU No.8 tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang. Disamping itu Pasca Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 pada 23 Januari 2014 yang menyatakan pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden tidak konstitusional, penyelenggaraan Pemilu legislatif dan presiden pada 2019 harus diserentakkan. Maka logisnya karena dua rezim pemilu itu

dilaksanakan secara serentak tentu undang-undang yang mengaturnya harus merupakan satu kesatuan¹.

Namun gagasan kodifikasi ini akan berhadapan dengan politik legislasi yang ada saat ini dimana rezim hukum pemilu tersebar diberbagai peraturan perundang-undangan dan pekerjaan untuk menyatukan undang-undang ini merupakan sebuah "Pekerjaan Rumah" besar yang harus dipecahkan, sementara kenyataan yang ada pasca putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tidak memungkinkan lagi untuk bertahan pada politik diversifikasi legislasi pemilu seperti sekarang ini. Oleh karena itu tantangan terbesar bagi gagasan kodifikasi Undang-undang Pemilu adalah pada politik legislasi².

Gagasan kodifikasi yang paling besar tantangannya adalah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Sejak tahun 2005 hingga 2014 penyelenggaraan pemilihan kepala daerah didasarkan pada rezim undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang intinya mengatur tentang pemilihan kepala daerah³.

Politik legisalsi dengan pemisahan pengaturan pemilihan kepala daerah di luar rezim hukum pemilu dan memasukkannya dalam rezim pemerintahan daerah sebenarnya membawa keruwetan tersendiri

¹ Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 10

² Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tatanegara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 159.

³ Bagir manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 221.

dalam pelaksanaan pemilihan umum. Di satu sisi penyelenggara pemilu kepala daerah dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang tunduk pada rezim pemilu, tetapi aspek penyelesaian sengketa dan anggaran berbeda dengan rezim pemilu presiden dan legislatif. Rezim pemilu presiden dan legislatif penyelesaian sengketa pemilu diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, sementara rezim pemilu kepala daerah pasca putusan MK yang menganulir kewenangan MK untuk menyelesaikan MK hingga kini masih menggantung apakah secara definitif diselesaikan oleh mahkamah konstitusi atau melalui mahkamah agung⁴.

Pada tahun 2014 DPR dan Presiden mengambil politik legislasi dengan memecah undang-undang pemerintah daerah menjadi tiga rezim undang-undang yaitu undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah dan undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Terkait pemilihan kepala daerah mengalami politik legislasi yang ruwet ketika DPR dan Presiden dalam UU Nomor 22 tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Daerah mengampusti kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya. Pemilihan kepala daerah tidak lagi dilakukan oleh rakyat lagi tetapi diserahkan kepada DPRD. Penolakan masyarakat terhadap UU No.22 tahun 2014 begitu massif di berbagai daerah. Akhirnya mantan presiden SBY

mengeluarkan Perpu Nomor 1 tahun 2014 untuk menggantikan undang-undang Nomor 22 tahun 2014. Pada tahun 2015 presiden Jokowi menetapkannya menjadi undang-undang nomor 1 tahun 2015.

Dengan lahirnya undang-undang nomor 1 tahun 2015 semakin mengukuhkan keberadaan rezim pemilihan kepala daerah sebagai rezim hukum tersendiri yang terpisah dari pemilihan legislatif dan pemilihan presiden. Pemisahan ini sesungguhnya berimplikasi pada penganggaran dan penyelesaian sengketa. Sementara semangat yang terkandung dalam undang-undang nomor 1 tahun 2015 adalah pemilihan kepala daerah secara serentak secara bertahap yang dimulai dari tahun 2015, tahun 2017, tahun 2019, tahun 2021 dan tahun terakhir tahun 2023. Intinya setelah tahun 2023 pemilihan kepala daerah tidak lagi dilaksanakan secara serentak bertahap, tetapi serentak bersamaan di seluruh Indonesia. Pada pemilihan kepada presiden dan legislatif berdasarkan putusan MK MK No 14/PUU-XI/2013 harus dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019.

Jika arah kebijakan penyelenggaraan pemilu yang mengarah pada penyeragaman dan serentak secara nasional antara pemilihan presiden, pemilihan legislatif dan pemilihan kepala daerah maka politik legislasi yang ada sekarang ini patut dipertanyakan efektifitasnya. Tulisan ini hendak mengupas gagasan kodifikasi hukum yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah rezim

⁴ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan*, PT. Alumnus, Bandung, 2008, hlm.72.

hukum pemilu yang berimplikasi pada penyatuan penyelenggaraan pemilihan legislatif, presiden dan pemilihan kepala daerah dalam satu waktu pemilihan pada masa yang akan datang.

B. RASIONALITAS KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PENYELENGGARAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM REZIM UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM.

Politik legislasi pengaturan penyelenggaraan pemilihan umum yang ditempuh saat ini dilakukan dengan memisahkan rezim hukum pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan pemilihan kepala daerah sesungguhnya telah menunjukkan keruwetan dan kerumitan tersendiri bagi dari konseptual maupun kebutuhan praktik penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Maka perlu gagasan baru untuk menyeragamkan rezim penyelenggaraan pemilu dalam satu undang-undang yang mengatur pemilu dengan pendekatan sistem pemilu sebagai dasar pijakan regulasinya⁵.

Penulis mengemukakan beberapa rasionalitas gagasan kodifikasi pengaturan pemilu yang dijadikan landasan berpikir.

B.1 Penyatuan sistem pemilu

Pelaksanaan pemilihan umum dengan pendekatan pemisahan baik

⁵ Yuliantri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

hukum maupun waktu pelaksanaan telah menghasilkan kompleksitas masalah konseptual dan praktikal. Perlu konsep pemikiran baru untuk menyatukan pengaturan pemilihan kepala daerah dalam satu undang-undang tersendiri. Karena merupakan satu kesatuan maka setiap tahapan pemilu mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan dilaksanakan oleh satu penyelenggara pemilu yang sama. Sehingga kondisi ini dapat meminimalisasi terjadinya kegagalan dalam penyelenggaraan pemilu.

B.2 Efektifitas dan Efisiensi penyelenggaraan pemilu.

Harus diakui bahwa penyelenggaraan pemilu membutuhkan dana dan penyelenggara pemilu yang banyak. Oleh karena itu dibutuhkan biaya yang besar juga yang menjadi beban APBN dan APBD. Jika pemilu legislative, presiden dan pemilihan kepala daerah dilakukan dalam waktu yang bersamaan maka setidaknya dua hal yang dapat diefisiensi yaitu penggunaan APBN dan personel⁶.

B.3 Penyatuan Rezim Penyelesaian Sengketa.

Masalah penting yang juga menjadi polemik nasional terkait penyelenggaraan pemilu adalah berbedanya rezim penyelesaian sengketa antara pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan pemilu kepala daerah. Mahkamah Konstitusi yang selama

⁶ Maria Farida S, *Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007, hlm.2

ini menyelesaikan sengketa hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden akhir-akhir ini menyatakan diri tidak berwenang lagi menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah. Pangkal masalah pengunduran diri MK karena MK berargumen bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah rezim pemilu, oleh karena itu jika MK menyelesaikan sengketa hasil pemilu kepala daerah adalah tidak konstitusional. Implikasinya penyelesaian pemilihan kepada daerah hingga saat ini tidak jelas yurisdiksi MK atau MA⁷.

Dengan kodifikasi pemilu kepala daerah dalam rezim pemilu bersama dengan pemilihan presiden dan pemilihan legislatif maka akan memperjelas yurisdiksi mahkamah konstitusi sebagai pengadilan yang memiliki yurisdiksi mengadili sengketa hasil pemilu kepala daerah.

C. PELUANG KODIFIKASI : DUKUNGAN PROLEGNAS.

Gagasan untuk melakukan kodifikasi Undang-undang pemilihan kepala daerah dalam rezim pemilu merupakan gagasan yang logis didasarkan pada kenyataan hukum tentang pemilu yang tidak harmonis satu sama lain dan putusan MK No 14/PUU-XI/2013. Gagasan oleh politik legislasi nasional yang tertuang dalam Program Legislasi Nasional (2015-2019)⁸. Dalam Prolegnas yang

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm.13-14.

⁸ Menurut Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Prolegnas adalah instrumen

dibentuk secara *tri partit* antara pemerintah, DPR dan DPD hanya RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang menjadi bagian dari prolegnas. Perubahan kedua undang-undang di atas menjadi agenda legislasi nasional⁹.

Menurut penulis gagasan kodifikasi Undang-undang pemilu adalah gagasan cemerlang dan dari segi akademis sejalan dengan perubahan sistem pemilu dari pemilu legislatif yang terpisah menjadi serentak dengan pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2019 dapat diterima, namun gagasan ini harus menembus tembok politik legislasi yang sedang menghadang di depan. Pekerjaan rumah yang paling besar bagi pengusul kodifikasi adalah mendorong agar 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 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam agenda program legislasi nasional.

Argumentasi untuk kodifikasi undang-undang pemilu secara yuridis

perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

⁹ Jimly Asshidiqie, *Perihal Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 242.*

merupakan perintah implisit putusan MK No 14/PUU-XI/2013 berdasarkan itu para pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) harus segera mengundang undang-undang pemilu dalam satu undang-undang. Bahkan jika tidak dilakukan kodifikasi atau masih bertahan dengan Undang-undang yang ada sekarang ini maka penyelenggaraan pemilu pada 2019 tidak konstitusional.

Menurut sistem pembentukan peraturan perundang-undangan nasional undang-undang yang akan dibahas harus masuk dalam prolegnas, namun sayang tidak semua undang-undang di bidang pemilu sebagaimana diuraikan di atas masuk dalam prolegnas. Oleh karena itu menurut hemat kami langkah pertama yang harus dilakukan adalah berjuang untuk memasukan perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan perubahan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam agenda program legislasi nasional.

Peluang untuk memasukan kedua masih terbuka. Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan membuka peluang bagi masuknya RUU di luar prolegnas dengan alasan tertentu, yaitu : a). untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;

dan b). keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Oleh karena itu langkah konkritnya adalah meyakinkan pemerintah dan Badan Legislasi DPR RI bahwa RUU Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan perubahan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam agenda program legislasi nasional memenuhi kriteria yang disyaratkan dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011.

Jalan lain yang dapat ditempuh adalah membentuk undang-undang baru yang mengkodifikasi sebagian besar norma-norma yang dalam undang-undang di bidang pemilu saat ini dengan menyesuaikan dengan perintah putusan MK No 14/PUU-XI/2013 yang mewajibkan penyelenggaraan pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Namun sekali lagi, usulan undang-undang yang baru ini pun tetap tunduk pada mekanisme program legislasi nasional, artinya RUU hasil kodifikasi harus masuk terlebih dahulu dalam prolegnas 2015-2019 untuk kemudian dapat dibahas dan ditetapkan menjadi

undang-undang. Menurut hemat kami karena keberadaan RUU ini merupakan pelaksanaan perintah putusan MK No 14/PUU-XI/2013 maka RUU ini dapat masuk RUU dalam daftar kumulatif terbuka sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011¹⁰. Undang-undang yang baru ini kemudian dalam aturan peralihannya mengatur tentang ketidakberlakuan beberapa undang-undang yang tidak sejalan lagi dengan perintah putusan MK No 14/PUU-XI/2013.

D. PENUTUP.

D.1 Simpulan.

Uraian diatas tersimpulkan bahwa gagasan melakukan kodifikasi undang-undang pemilihan kepala daerah dalam rezim undang-undang pemilu secara akademik dan praktikal memiliki landasan pemikiran yang logis, *pertama*, penyatuan sistem pemilihan umum, *kedua*, efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemilu dan memperjelas penyelesaian sengketa pemilu.

D.2 Saran-saran.

Untuk merealisasikan gagasan kodifikasi undang-undang pemilihan kepala daerah dalam rezim undang-undang pemilu maka penulis menyarankan kepada pemerintah dan DPR untuk segera mengkaji dan membahas undang-undang pemilu

¹⁰ Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: a. pengesahan perjanjian internasional tertentu; b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi; c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

khususnya UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Kedua undang-undang ini kemudian diatur dalam satu rezim dengan undang-undang pemilihan umum.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, Dasar-dasar Perundang-undangan, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- _____, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan, PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Jimly Asshidiqie, Pengantar Hukum Tatanegara, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshidiqie, Perihal Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Maria Farida S, Ilmu Perundang-undangan : Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Yogyakarta, Kanisius, 2007.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Pusat Studi Wawasan Nusantara bekerjasama dengan PT. Alumini, Bandung, 2006.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Legislasi : Aspirasi atau Transaksi : Catatan Kinerja DPR 2011* , PSHK, Jakarta, 2012.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

PENGHAPUSAN BADAN HUKUM PARTAI POLITIK SEBAGAI PENCEGAHAN INTERVENSI PEMERINTAH TERHADAP PARTAI POLITIK

THE REMOVAL OF LEGAL ENTITY OF POLITICAL PARTY AS A WAY TO PREVENT THE INTERVENTION OF GOVERNMENT TOWARDS POLITICAL PARTY

Ahmad Gelora Mahardika

ABSTRAK/ABSTRACT

Konflik internal partai politik di Indonesia menyebabkan terjadinya dualisme kepengurusan di tingkat pusat. Konflik partai politik selain disebabkan lemahnya pelembagaan partai politik juga dikarenakan masih kuatnya peran pemerintah dalam menentukan legalitas partai politik. Konflik PPP dan Partai Golkar sejatinya tidak akan terjadi apabila pemerintah tidak mempunyai kewenangan untuk menentukan badan hukum mana yang mendapatkan pengakuan negara. Dengan menjadikan partai politik sebagai organisasi yang lepas dari kontrol pemerintah, partai politik akan dituntut menjadi organisasi yang mandiri dan mampu mengelola konflik secara internal lebih demokratis.

The internal conflicts of political parties in Indonesia led to the dualism of administrator and leadership at the central level. Conflict of political parties not only happened due to the weak institutionalization of political parties but also due to the strong role of government in determining the legality of political parties. The conflict of PPP and Golkar actually will not happen if the government does not have the authority to determine the legal entities which receive state recognition. By making the political party as an organization that is free from government control, political parties will be required to become an independent organization and able to manage conflicts internally in more democratic way.

Kata Kunci : Konflik internal, Partai Politik, Pemerintah, Entitas hukum

Keyword : Internal Conflict, Political Parties, Government, Legal Entity

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum memberikan syarat mutlak bagi partai politik apabila ingin mendapatkan pengakuan dari negara atau ikut ambil bagian dalam proses pemilu, harus memperoleh status badan hukum dari pemerintah. 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 yang kemudian teknisnya di atur Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota juga memberikan syarat serupa yaitu kewajiban adanya legalitas dari Menteri Hukum dan HAM.

Permasalahan dualisme partai politik sebenarnya merupakan persoalan klasik dalam sistem kepartaian Indonesia. Sejak orde lama, negara ini terus berkuat terhadap persoalan pelebagaan partai politik dan fenomena itu berlanjut di orde baru, bahkan ketika gerbang reformasi telah dibuka lebar-lebar fenomena itu tetap terpelihara hingga saat ini.

Partai politik sebagai sebuah organisasi politik mempunyai karakteristik yang berbeda dengan organisasi lainnya yang berbadan hukum. Apabila badan hukum seperti Perseroan Terbatas, Yayasan, atau Perkumpulan jelas apa jenis

kelamin-nya yaitu masuk dalam kategori badan hukum publik atau privat, di sisi lain partai politik mempunyai problem yang lebih kompleks. Secara organisatoris dia merupakan badan hukum privat, namun secara kewenangan dia bisa dikategorikan sebagai badan hukum publik dengan kemampuannya untuk mengatur jalannya pemerintahan jika memenangkan pemilihan umum.

Selain masih kaburnya jenis badan hukumnya apakah termasuk badan hukum publik atautah privat, badan hukum partai politik juga memberikan peluang masuknya intervensi pemerintah melalui legalitas keabsahan partai politik. Padahal semangat reformasi politik tahun 1998 dengan jelas dan kongkret mengupayakan agar partai politik lepas dari intervensi pemerintah. Sejarah kelam konflik Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan di era orde baru tentu saja diharapkan tidak akan terulang kembali. Sejarah membuktikan bahwa intervensi pemerintah dalam partai politik tidak pernah berdampak positif terhadap perkembangan kualitas demokrasi di internal partai politik, namun sebaliknya akan menciptakan kegaduhan politik dan berpotensi mengebiri nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

Ide penghapusan kewajiban partai politik harus berbadan hukum akan berpotensi mengurangi kewenangan pemerintah dalam mencampuri urusan internal partai politik. Kedepannya diharapkan tidak akan ada lagi tindakan-

tindakan pemerintah yang berpotensi menimbulkan kegaduhan dalam internal partai politik. Dengan tidak adanya kegaduhan, maka proses politik berjalan normal dan tidak perlu lagi muncul kekhawatiran dualisme kepengurusan yang disebabkan konflik internal.

Namun, hal ini harus dilihat kembali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Apakah penghapusan badan hukum partai politik relevan untuk diterapkan?. Penelitian ini akan melihatnya melalui fenomena konflik PPP dan Partai Golkar dan perbandingannya dengan negara Amerika dalam pengelolaan konflik partai politik.

B. RUMUSAN MASALAH

Apakah penghapusan badan hukum mampu mencegah intervensi pemerintah terhadap partai politik?

C. METODE PENELITIAN

Pelaksanaan penelitian “Penghapusan Badan Hukum Partai Politik Sebagai Solusi Dualisme Kepengurusan Partai Politik” menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif kualitatif, yaitu bertujuan untuk mendeskripsikan apa-apa yang saat ini berlaku. Di dalamnya terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat, analisis dan menginterpretasikan kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Dengan kata lain penelitian deskriptif kualitatif ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai kea-
daan yang

ada.¹

D. PEMBAHASAN

Ketika Indonesia memilih sistem demokrasi sebagai sistem politik, maka penguatan pelembagaan partai politik merupakan hal vital dalam perkembangan demokrasi. Clinton Rossiter mengungkapkan adagium politik “tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak ada politik tanpa partai”. Sebuah adagium yang memberikan pemahaman kepada kita, betapa pentingnya partai politik dalam perkembangan demokrasi.

Konflik internal merupakan resiko yang dialami oleh partai politik di belahan dunia manapun. Di beberapa negara yang demokrasinya sudah mapan saja konflik masih kerap kali terjadi, hanya saja intervensi negara yang minim memaksa partai politik untuk berkonsensus dalam menyelesaikan persoalan internalnya. Dan apabila tidak menemui penyelesaian ada mekanisme peradilan sebagai sarana mencari kebenaran hukum.

D.1 Partai Politik di Negara Amerika Serikat

Di negara Amerika Serikat, tidak ada aturan tentang pembentukan partai politik. Bahkan dalam *Federalist Paper* yang merupakan embrio terbentuknya konstitusi Amerika Serikat James Madison dan Alexander Hamilton menuliskan tentang potensi bahaya dari faksi-faksi politik. Dikarenakan partai politik dianggap hanya memecah belah antara

¹ Mardalis, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, (Jakarta : Bumi Aksara, 1999), hlm. 26

mayoritas dan minoritas.²

Oleh karena itulah, pembentukan partai politik di Amerika lebih didasarkan pada perbedaan ideologi dibandingkan kepentingan politik. Sebagai contoh di era pasca kemerdekaan yaitu tahun 1792, Amerika pada awalnya menganut sistem satu partai (*single party system*) yaitu partai Federalist. Namun perbedaan pandangan membuat munculnya Partai Anti-Federalist (Democratic-Republican Party). Saat itu ideologi yang menjadi pembeda adalah pilihan terhadap sistem pemerintahan Amerika Serikat apakah Federal atau Konfederasi. Setelah Perang dengan Pemerintah Inggris Raya selesai pada tahun 1812, popularitas Partai Federalist mulai menurun dikarenakan isu sistem pemerintahan sudah tidak relevan. Partai Demokrat dan Republik yang sebelumnya mempunyai visi yang sama akhirnya menemui perbedaan dalam cara pandang dalam pengelolaan negara yaitu dengan konservatif atau liberal. (lihat tabel 3)

Tabel 1
Konflik Internal Partai Politik di Amerika

	Partai Politik	Hasil
1792	Partai Federalist	Pecah menjadi 2 yaitu Partai Federalist dan Partai Anti-Federalist

1812	Partai Anti Federalist	Pecah menjadi 2 yaitu Partai Demokrat dan Partai Republik
------	------------------------	---

Di Amerika Serikat, Partai Politik tidak perlu menjadi badan hukum untuk mengikuti Pemilu. Rakyatlah yang menentukan layak atau tidaknya partai politik untuk memenangkan pemilihan. Pemilu merupakan arena yang bebas, siapapun yang merasa mendapat dukungan rakyat diperkenankan untuk ambil bagian. Federal Election Commission (KPU Amerika) hanya berfungsi sebagai wasit bukan penentu kebijakan.

D.2 Konflik Internal Partai Politik di Indonesia

Sejarah kelam intervensi pemerintah terhadap partai politik di era orde baru membuat para pembuat undang-undang mencoba membuat partai politik menjadi sebuah organisasi independen yang lepas dari jeratan pemerintah dan menyerahkan kedaulatannya sepenuhnya kepada partai politik. Konsep itulah yang menjadi latar belakang merubah partai politik dari organisasi politik menjadi badan hukum serta memosisikannya setara dengan Perseroan Terbatas, di mana kedaulatan tertinggi ada pada pemilik saham.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik membedah habis kewenangan pemerintah yang sebelumnya sangat luas menjadi sebatas hanya kewenangan administratif, dalam pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan partai

² <http://tenthamentcenter.com/2015/09/04/federalist-10-the-power-of-factions/> diakses tanggal 4 Maret 2016

politik ada ditangan anggotanya. Selain itu pada pasal 13 UU No 2 tahun 1999 tentang Partai Politik memosisikan Partai Politik seperti halnya Perseroan Terbatas yaitu sebagai organisasi nirlaba, walaupun dalam ketentuan selanjutnya melarang partai politik untuk membentuk badan usaha. Sementara itu kewenangan pengawasan dan pembubaran yang pada era orde lama dan orde baru

diberikan kepada pemerintah secara menyeluruh, diberikan kepada Mahkamah Agung. Secara aksebilitas hampir tidak ada celah lagi bagi pemerintah untuk melakukan intervensi.

Dalam perkembangannya hingga saat ini, undang-undang partai politik hampir tidak pernah merubah substansinya secara mendalam terutama dalam hal pembentukan, pengawasan dan pembubaran. Perubahan

yang terjadi mulai dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 hingga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik bahkan justru semakin memperkuat fungsi internal partai politik:

Tabel 2
Perbedaan Undang-Undang Partai Politik

Tipe	UU Nomor 2 Tahun 1999	UU Nomor 31 Tahun 2002	UU Nomor 2 Tahun 2008	UU Nomor 2 Tahun 2011
Pembentukan	Departemen Kehakiman	Departemen Kehakiman dan HAM	Departemen Hukum dan HAM	Kementerian Hukum dan HAM
Penyelesaian Sengketa	Anggota berdasarkan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga	Pengadilan Negeri	Pengadilan Negeri	Mahkamah Partai dan Pengadilan Negeri
Pembubaran	Mahkamah Agung	Mahkamah Konstitusi	Mahkamah Konstitusi	Mahkamah Konstitusi

Pengalihan penyelesaian sengketa dan pembubaran ke lembaga yudikatif dan hanya memosisikan pemerintah sebagai lembaga administratif semata pada awalnya berjalan mulus tanpa ada halangan, namun dalam beberapa tahun ini terjadi konflik internal partai politik di mana pemerintah kerap kali mengambil sikap memihak dan tidak imparsial, konflik tersebut antara lain:

1) Partai Persatuan Pembangunan

Konflik Partai Persatuan Pembangunan diawali dengan perselisihan

antara Suryadharma Ali selaku Ketua Umum dengan Romahurmuziy sebagai Sekretaris Jenderal. Mengacu pada pasal 24 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, selayaknya Menteri tidak bisa mengesahkan perubahan kepengurusan apabila terdapat perselisihan internal. Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM RI justru kemudian malah mengesahkan DPP PPP kepengurusan Romahurmuziy yang saat itu telah mendeklarasikan dukungannya kepada pemerintah. Melalui Surat

Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan DPP PPP.

Sontak keputusan Menteri Hukum dan HAM RI tersebut memancing kemarahan terutama pihak-pihak yang merasa terugikan dengan keputusan tersebut. DPP PPP pimpinan Suryadharma Ali kemudian mengajukan gugatan ke PTUN untuk membatalkan SK tersebut. Selain mengajukan gugatan ke PTUN, Suryadharma Ali juga mengajukan gugatan perkara khusus Partai Politik ke Pengadilan Negeri sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Kedua gugatan tersebut telah sampai ke Mahkamah Agung dengan putusan sebagai berikut:

Putusan Mahkamah Agung Nomor 504 K/TUN/2015 atas kasasi Putusan PTUN Jakarta yang berbunyi:

Mengadili Sendiri

Dalam Eksepsi:

- Menyatakan eksepsi Tergugat dan Para Tergugat Intervensi tidak diterima untuk seluruhnya;

Dalam Pokok Sengketa:

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014, tanggal 28 Oktober 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai

Persatuan Pembangunan;

3. Mewajibkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-07.AH.11.01 Tahun 2014, tanggal 28 Oktober 2014 tentang Pengesahan Perubahan Susunan Kepengurusan Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan Pembangunan

Sementara itu terdapat pula Putusan Mahkamah Agung Nomor: 601 K/Pdt.Sus.Parpol/2015 atas kasasi Putusan PN Jakarta Pusat yang berbunyi:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan susunan kepengurusan PPP hasil Muktamar VIII PPP pada tanggal 30 Oktober sampai 2 November 2014 di Jakarta sebagaimana ternyata dalam Akta Pernyataan Ketaatan Muktamar VIII Partai Persatuan Pembangunan pada tanggal 30 Oktober sampai 2 November 2014 di Jakarta mengenai susunan personalia Pengurus Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan masa bhakti Periode 2014 sampai 2019 Nomor 17 tanggal 7 November 2014 yang dibuat dihadapan H. Teddy Anwar, S.H., SpN. Notaris di Jakarta merupakan susunan kepengurusan PPP yang sah;
3. Menyatakan susunan kepengurusan hasil Muktamar VIII PPP di Surabaya pada tanggal 15 - 18 Oktober 2014 tidak sah dan batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya;

Secara eksplisit kita lihat bahwa seyogyanya Pemerintah melalui Menteri Hukum dan HAM RI harus mengesahkan kepengurusan DPP Partai Persatuan Pembangunan dengan pimpinan Djan Faridz hasil Munas di Jakarta, namun yang terjadi di lapangan berbeda dengan putusan Mahkamah Agung. Menteri Hukum dan HAM RI justru mengembalikan kepengurusan DPP PPP ke kepengurusan sebelum adanya Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI yang mengesahkan kepengurusan DPP PPP Romahurmuziy yaitu dengan mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH-03.AH.11.01 Tahun 2016 tanggal 17 Februari 2016 tentang Pengesahan Kembali Susunan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Persatuan Pembangunan Hasil Mukhtar Bandung Tahun 2011.

2) Partai Golongan Karya

Konflik Partai Golongan Karya mempunyai persamaan dengan konflik yang terjadi di Partai Persatuan Pembangunan. Perbedaan sikap politik menjadi muaranya, di mana ketika itu kubu Aburizal Bakrie bersikukuh berdiri dipihak oposisi, di sisi lain Agung Laksono menyatakan keinginannya bergabung dengan pemerintah. Perbedaan itu membuat Partai Golkar terpecah menjadi dua kubu. Kedua kubu tersebut akhirnya menyelenggarakan Munas dalam waktu yang hampir bersamaan, Aburizal Bakrie mengadakan Munas di Bali dan Agung Laksono di Ancol.

Dalam kondisi ini, selayaknya Menteri tidak bisa mengesahkan kepengurusan manapun. Namun Menteri pada akhirnya justru mengesahkan kepengurusan Hasil Munas Ancol pimpinan Agung Laksono berdasarkan Putusan Mahkamah Partai yang isi putusannya masih bisa diperdebatkan. Menurut sebagian ahli hukum, putusan tersebut terdapat pada awal paragraf yaitu:

Dalam Pokok Permohonan :

Oleh karena terdapat pendapat yang berbeda di antara Anggota Majelis Mahkamah terhadap Pokok Permohonan, sehingga tidak tercapai kesatuan pendapat di dalam menyelesaikan sengketa mengenai keabsahan kedua Munas Partai Golkar IX.

Namun pemerintah justru mengambil pendapat Andi Matalatta dan Djasri Marin yang berada di akhir kalimat yang menyatakan sahnya Munas Ancol dengan pimpinan Agung Laksono sebagai keputusan tanpa menunggu proses pengadilan negeri sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Keputusan ini sontak memancing amarah dari DPP Partai Golkar Pimpinan Aburizal Bakrie. Mereka kemudian mengajukan gugatan ke PTUN dan PN Jakarta Utara atas keputusan Menteri Hukum dan HAM tersebut. Sama halnya dengan kasus PPP, Mahkamah Agung juga memenangkan kedua perkara tersebut.

Putusan Mahkamah Agung Nomor:

490 K/TUN/2015 atas Kasasi Putusan PTUN Jakarta.

Mengadili Sendiri,

Dalam Eksepsi:

- Menyatakan eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi tidak diterima untuk seluruhnya;

Dalam Pokok Sengketa:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 tertanggal 23 Maret 2015 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Komposisi dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya;
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH-01.AH.11.01 Tahun 2015 tertanggal 23 Maret 2015 tentang Pengesahan Perubahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga serta Komposisi dan Personalia Dewan Pimpinan Pusat Partai Golongan Karya;
4. Menolak gugatan Penggugat untuk selebihnya

Selain putusan di atas terdapat pula putusan kasasi Mahkamah Agung atas Putusan PN Jakarta Utara yang mengesahkan kepengurusan Partai Golkar hasil Munas Bali. Namun *boro-boro* mengesahkan kepengurusan DPP

Partai Golkar hasil Munas Bali, Menteri memilih untuk menghidupkan kembali DPP Hasil Munas Riau dan memaksa DPP Partai Golkar hasil Munas Riau tersebut untuk menyelenggarakan Munas/Munaslub dalam jangka waktu 6 (enam) bulan sejak dikeluarkannya Surat Keputusan tersebut.

Terlihat dari dua kasus di atas, status badan hukum yang sejatinya memosisikan partai politik lepas dari kepentingan pemerintah justru sebaliknya “lepas dari mulut harimau, masuk ke kandang singa”. Intervensi pemerintah yang terjadi di era orde lama dan orde baru melalui Departemen Dalam Negeri belum hilang, hanya saja saat ini berpindah ke Kementerian Hukum dan HAM. Pengakuan pemerintah secara politik diubah menjadi pengakuan legalitas berdasarkan kepentingan politik. Oleh karena itu menurut hemat penulis, badan hukum partai politik selayaknya ditiadakan dan biarkan rakyat yang memberikan legalitasnya melalui proses pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

E. KESIMPULAN

Sebagai organisasi politik, partai politik tentu sulit lepas dari friksi-friksi internal. Namun partai politik dituntut mampu menyelesaikan problemnya sendiri tanpa intervensi pemerintah. Badan hukum partai politik yang semangatnya sebagai upaya mengurangi intervensi pemerintah dan memberikan kedaulatan sepenuhnya pada anggota, justru menjadi alat politik baru bagi pemerintah dengan

berbentuk legalitas surat keputusan. Kondisi ini membuat pemerintah berpotensi masuk kedalam persoalan internal partai politik sebagaimana yang terjadi di era orde lama dan orde baru. Oleh karena itu menurut penulis, selayaknya badan hukum ditiadakan karena menyimpan potensi pelanggaran yang sangat besar.

F. SARAN

Berdasarkan kajian penelitian ini, partai politik tidak memerlukan status badan hukum dikarenakan dalam sejarahnya sistem badan hukum justru menimbulkan celah intervensi oleh pemerintah. Pengakuan oleh pemerintah seharusnya diubah menjadi pengakuan melalui putusan pengadilan. Sah dan tidaknya suatu kepengurusan ditentukan oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, dan Komisi Pemilihan Umum wajib menerima

putusan pengadilan dan menjadikan pemenang proses tersebut sebagai peserta Pemilu. Dengan menjadikan putusan pengadilan sebagai otoritas mutlak dan menjadikan KPU sebagai eksekutornya maka negara telah memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Safa'at, Moh (disertasi),2009, *Pembubaran Partai Politik di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Budiardjo, Miriam, 1986, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia: Jakarta
- Haryanto, 1982, *Sistem Politik, Suatu Pengantar*, Liberty : Yogyakarta
- Sukanto, AE, 1991, *PDI dan Prospek Pembangunan Politik*, Grasindo: Jakarta

Website

www.kpu.go.id

www.kompas.co.id

DINAMIKA NORMA HAK ASASI MANUSIA (HAM) DI INDONESIA: SEBUAH KONSTRUKSI REZIM INTERNASIONAL

THE DYNAMICS OF HUMAN RIGHT NORMS IN INDONESIA: A CONSTRUCTION OF INTERNATIONAL REGIME

Ardli Johan Kusuma

ABSTRAK/ABSTRACT

Perkembangan HAM di Indonesia merupakan bentuk konstruksi dari rezim HAM internasional. Tulisan ini bersifat diskriptif analitis, dengan menggunakan metode kualitatif, dengan teknik pengumpulan data, menggunakan teknik “*librarian research*” di mana data-data untuk mendukung argumen diperoleh dengan cara mengumpulkan data tersebut dari berbagai sumber seperti buku-buku atau literatur, jurnal, surat kabar, majalah, maupun data-data yang bersumber dari internet. Adapun hasil dari pembahasan dalam tulisan ini menunjukkan adanya fakta bahwa HAM di Indonesia telah mengalami sejarah yang panjang. Dari semenjak Indonesia merdeka, yang kemudian memasuki era Orde Lama hingga tahun 1966, yang kemudian dilanjutkan era Orde Baru. Kemudian setelah itu pecahlah reformasi di tahun 1998 yang sekaligus mengakhiri Orde Baru, yang menjadi titik balik sejarah HAM di Indonesia. Dari era Orde Baru hingga era reformasi HAM di Indonesia mengalami dinamika perkembangan yang cukup signifikan, terutama setelah pecah reformasi 1998. Perkembangan HAM di Indonesia tersebut tidak lepas dari pengaruh konstruksi dinamika perkembangan HAM dan demokrasi di dunia internasional yang mempengaruhi Indonesia melalui sebuah mekanisme yang dinamakan “*The Norm Life Cycle*”.

The development of human rights issue in Indonesia is the form of construction of the international human rights regime. This paper is descriptive analytical, using qualitative methods, data collection techniques, using the technique of “librarian research” in which the data to support the argument obtained by collecting data from various sources such as books or literature, journals, newspapers, magazines, and data sourced from the internet. The results of the discussion in this paper shows the fact that human rights in Indonesia has experienced a long history. Since independence from

Indonesia, which then entered the Old Order Era until 1966, which followed by the New Order Era. Then after the reforms broke out in 1998 ended the New Order Era which became a turning point in the history of human rights in Indonesia. From the Old Order Era to Era human rights reforms in Indonesia experienced significant dynamic development, especially after the outbreak of the reform of 1998. The development of human rights in Indonesia can not be separated from the influence of the construction of the dynamic development of democracy and human rights in international community that affect Indonesia through a mechanism called " The Norm Life Cycle ".

Kata Kunci: HAM, Reformasi, The Norm Life Cycle, Rezim internasional.
Keyword : Human Rights, Reform, The Norm Life Cycle, International Regime

A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara demokrasi sekaligus sebagai negara hukum, maka penghargaan atas HAM, terutama di bidang sipil dan politik, menjadi salah satu hal yang harus terpenuhi sebagai landasan utama bagi sebuah negara yang demokratis dan berlandaskan hukum. Karena akar dari demokrasi itu sendiri merupakan bentuk aplikatif dari penghargaan terhadap HAM, yang kemudian untuk menjamin penegakan HAM dan demokrasi tersebut dibuatlah sebuah konstitusi atau hukum yang bisa digunakan sebagai alat kontrol. Di Indonesia sendiri saat ini perlindungan atas HAM sudah dijamin oleh UUD yang digunakan sebagai acuan penegakan hukum di Indonesia. Penjaminan penegakan HAM dengan adanya hukum yang mengikat ini sudah selayaknya diciptakan, mengingat hak seorang individu sebagai manusia harus dilindungi. Karena pengertian HAM itu sendiri mengacu pada hak-

hak dasar yang dimiliki oleh seorang manusia. Di mana menurut John Locke, hak asasi adalah hak yang diberikan langsung oleh Tuhan sebagai sesuatu yang bersifat kodrati. Artinya, hak yang dimiliki manusia menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari hakikatnya, sehingga sifatnya suci.¹ Sehingga sudah menjadi kewajiban setiap manusia untuk menghargai hak yang dimiliki oleh manusia yang lain.

Isu mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia memiliki perjalanan sejarah yang cukup panjang dan mengalami dinamika tersendiri. Pro dan kontra selalu mewarnai sejak kemunculannya di Indonesia. Berbagai pandangan dan paradikma dalam memandang HAM banyak berkembang baik dikalangan ilmuan hingga masyarakat awam. Ada yang mendukung perkembangan HAM dengan alasan bahwa hak setiap

¹ "Perkembangan Hak Asasi Manusia", hal. 89-90, dalam bse.kemdikbud.go.id/index.php/download/perbab/.../04_bab_3.pdf, diakses pada 23 mei 2014.

individu harus dihargai dan dijamin sejara legal atas penegakannya. Namun tidak sedikit pula yang memandang norma tentang HAM ini hanyalah sebuah alat yang digunakan oleh barat untuk mencapai “kepentingan” tertentu atas negara Indonesia.

Namun demikian saat ini HAM di Indonesia telah mengalami transformasi yang cukup signifikan, terutama sejak peristiwa reformasi tahun 1998. Saat ini Indonesia sudah berada pada tahapan yang cukup maju dalam mengaplikasikan norma HAM (meskipun tidak bisa dipungkiri bahwa masih banyak kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia saat ini), namun paling tidak masa sekarang jauh lebih baik jika dibandingkan era-era sebelum reformasi dalam hal penghargaan terhadap HAM. terutama di bidang sipil dan politik.

HAM di era reformasi, yang notabene adalah era awal demokrasi ditandai oleh pembentukan dan penguatan institusi-institusi perlindungan HAM, seperti penguatan Komnas HAM, pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK), Komnas Perempuan, Komnas HAM Anak, dan Lembaga Perlindungan Saksi dan korban. Pembentukan dan penguatan institusi-institusi tersebut ditujukan agar penghormatan, perlindungan dan penegakan terhadap HAM dapat dilakukan lebih kuat dan lebih baik, terutama mencegah negara mengulangi kesalahan melakukan pelanggaran HAM sebagaimana terjadi pada era kekuasaan sebelumnya.²

² Suparman Marzuki, “Politik Hukum HAM Di Indonesia”, Pusat Studi HAM UII, dalam PELATIHAN HAM DASAR DOSEN HUKUM HAM SE-INDONESIA

Dalam hal ini era kekuasaan sebelum era reformasi adalah era orde lama di bawah presiden Soekarno antara tahun 1945-1966, dan era orde baru di bawah presiden Soeharto antara tahun 1967-1998. Dan era paska 1998 disebut era reformasi. Ketika kita berbicara soal perkembangan HAM di Indonesia seringkali kita tidak terlepas dari pembagian fase berdasarkan ketiga era tersebut.

Dari era Orde Lama, Orde Baru, dan kemudian reformasi, HAM mengalami perubahan dinamika yang berbeda. namun era setelah reformasi menjadi era di mana HAM menjadi lebih berkembang di Indonesia. Karena reformasi 1998 yang menuntut perubahan sistem pemerintah dari yang semula otoriter di bawah Soeharto menjadi lebih demokratis melalui sebuah proses reformasi. Demonstrasi terjadi secara besar-besaran untuk menuntut demokrasi. Sehingga paska reformasi itu sendiri disebut-sebut sebagai masa di mana penghargaan atas HAM menjadi lebih baik dibandingkan era kekuasaan sebelum reformasi.

B. KERANGKA PEMIKIRAN

B.1 “The Norm” Life Cycle”

Merujuk pada sebuah tulisan yang berjudul “*International Norm Dynamics and Political Change*” yang ditulis oleh Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink dalam buku *International Organization 52*, 4, Autumn 1998, pp. 887-917. Yang diterbitkan pada tahun 1998 oleh *The 10 Foundation and the*

Singgasana Hotel Surabaya, 10 – 13 Oktober 2011, hal. 15

Massachusetts Institut of Technology, Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink menjelaskan tentang dinamika norma internasional. Di mana dalam tulisan tersebut lebih berfokus pada tentang bagaimana sebuah norma bisa dimunculkan menjadi sebuah norma internasional yang kemudian bisa diikuti atau dianut oleh masyarakat internasional.

Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink menjelaskan tentang bagaimana tahapan-tahapan kemunculan sebuah norma dalam dunia internasional, yang kemudian mempengaruhi masyarakat internasional. Dalam tulisan tersebut kemunculan norma internasional dibingkai dalam sebuah konsep yang dinamakan "life cycle" didalam konsep tersebut dijelaskan tahapan-tahapan kemunculan sebuah norma dalam

dunia internasional. "The Norm Life Cycle": Norm influence may be understood as a three-stage process. As shown in Figure 1, The first stage is "norm emergence"; the second stage involves broad norm acceptance, which we term, following Cass Sunstein, "norm cascade"; and the third Stage involves internalization."³

Untuk memahami konsep life cycle atau proses kemunculan sebuah norma internasional tersebut, Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink dalam tulisannya juga memberikan sebuah tabel yang menjelaskan tentang tahapan life cycle, aktor pada setiap tahapan, tujuan pada setiap tahapan, dan cara-cara yang digunakan pada setiap tahapn pemunculan norma internasional. Sehingga konsep ini menjadi lebih mudah dipahami.

TABEL 1. Stages of norms

	<i>Stage 1 Norm Emergence</i>	<i>stage 2 Norm cascade</i>	<i>Stage 3 Internalization</i>
Actors	Norm enterpreneurs With organizational platforms	States, international organizations, networks	Law, professions, bureucracy
Motives	Altruism, empathy, ideational, commitment	Legitimacy, reputation, esteem	Conformity
Dominant <i>mechanisms</i>	Persuasion	Socialization, institutionalization, demonstration	Habit,

Sumber: Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change", 1998, hal. 898

Dalam tabel tersebut dapat dijelaskan beberapa tahapan kemunculan sebuah norma internasional. Yang pertama adalah *norm emergence*,

³ Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change" The 10 Foundation and the Massachusetts Institut of Technology, 1998, hal. 895

di mana pada tahap pertama ini kemunculan sebuah norma berada pada tahap pemunculan ide atau gagasan tentang suatu norma tertentu yang biasanya dilakukan oleh orang yang berkepentingan atas adanya norma tersebut yang biasanya menggunakan bentuk-bentuk organisasi sebagai media untuk menyuarakan norma tersebut. Tujuannya adalah untuk mendapatkan perhatian atau empati dari pihak-pihak lain agar memberikan perhatian terhadap norma yang diangkat. Dalam tahap ini jika dikaitkan dengan norma HAM maka kemunculan ide penghargaan HAM dari John Locke dan beberapa pemikir lain menandai tahap *norm emergence* dari norma HAM. Kemudian pada tahap yang *kedua* adalah *norm cascade*, di mana pada tahap yang kedua ini proses kemunculan sebuah norma sudah pada titik di mana norma ini sudah menjadi salah satu agenda atau kepentingan bagi beberapa negara dan organisasi internasional untuk dijadikan sebuah norma yang dapat diterima di dunia internasional. Pada tahap ini biasanya negara menggunakan cara sosialisasi disetiap kesempatan acara internasional. Sementara untuk organisasi internasional biasanya menggunakan cara-cara demonstrasi untuk menyuarakan isu tentang norma tersebut. Pada tahap ini perkembangan HAM internasional ditandai dengan terjadinya revolusi di beberapa negara seperti Inggris, Amerika Serikat dan Perancis, yang memutuskan untuk lebih menghargai HAM. Kemudian untuk tahap yang *ketiga*

adalah *internalization*, pada tahap ini sebenarnya tentang bagaimana sebuah norma tersebut dapat benar-benar diterapkan dalam kehidupan. Untuk itu pada tahap ini diperlukan adanya kepastian hukum yang dibuat oleh para birokrasi di setiap negara-negara ataupun birokrasi di dalam organisasi internasional. Pada tahap ini ditandai dengan adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia oleh PBB, sebagai instrumen atau aturan tentang norma HAM. kemudian dilanjutkan dengan institusionalisme yang dilakukan negara-negara di dunia termasuk Indonesia sebagai bentuk penyesuaian diri dengan norma yang sedang berkembang di dunia internasional.

C. METODE PENULISAN

Dalam tulisan ini, penulis memfokuskan pembahasan untuk mencari jawaban atas pertanyaan "Bagaimana dinamika konstruksi perkembangan HAM di Indonesia?". Jawaban dari pertanyaan tersebut akan menjadi fokus pada tulisan ini.

Tulisan ini bersifat kualitatif. Di mana dalam tulisan ini data-data akan menunjukkan fenomena tentang (keadaan, proses, kejadian dan lain-lain) yang akan dinyatakan dalam bentuk perkataan atau kalimat sehingga akan bisa dipahami dengan baik. sementara jenis tulisan ini adalah deskriptif analitis, deskriptif yang dimaksud disini, adalah tulisan ini akan mendeskripsikan secara detil tentang fenomena yang terkait objek penelitian yaitu dinamika perkembangan norma HAM di Indonesia dari sejak Indonesia

merdeka tahun 1945 hingga era paska reformasi 1998. Sementara analitis dalam penelitian ini adalah proses analisa menggunakan konsep terhadap fenomena perkembangan HAM di Indonesia yang mengalami perubahan secara signifikan di mana reformasi 1998 yang menjadi titik balik perkembangan HAM di Indonesia yang merupakan hasil dari pengaruh konstruksi norma HAM internasional. Adapun mengenai pengumpulan data, penulis mengumpulkan data-data untuk mendukung argumen dengan cara mengumpulkan data tersebut dari berbagai sumber seperti buku-buku atau literatur, jurnal, surat kabar, majalah, maupun data-data yang bersumber dari internet.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

D.1. Kemunculan Pemikiran HAM

Asal-usul gagasan mengenai hak asasi manusia bersumber dari teori hak kodrati (*natural rights theory*). Teori kodrati mengenai hak itu bermula dari teori hukum kodrati (*natural law theory*), yang terakhir ini dapat dirunut kembali sampai jauh ke belakang hingga ke zaman kuno dengan filsafat Stoika hingga ke zaman modern melalui tulisan-tulisan hukum kodrati Santo Thomas Aquinas. Hugo de Groot seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai “bapak hukum internasional”, atau yang lebih dikenal dengan nama Latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrati Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk

pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaisans, John Locke, mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18.⁴

Hak asasi manusia tidak akan diakui dan dijunjung tinggi oleh manusia tanpa adanya perjuangan untuk menegakkan hak asasi manusia tersebut. Perjuangan yang dilakukan dalam rangka penegakan atau penghormatan terhadap Hak asasi manusia adalah mencoba untuk menyadarkan bahwa dasar HAM merupakan hak dasar atau hak pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak asasi manusia dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang. Hak asasi manusia bersifat universal dan abadi. Menurut John Locke, “hak asasi adalah hak yang diberikan langsung oleh Tuhan sebagai sesuatu yang bersifat kodrati. Artinya, hak yang dimiliki manusia menurut kodratnya tidak dapat dipisahkan dari hakikatnya, sehingga sifatnya suci”.⁵ Perkembangan hak asasi manusia terlihat jelas dalam

⁴ “EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA”, dalam http://pusham.uui.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

⁵ “Perkembangan Hak Asasi Manusia”, hal. 89-90, dalam bse.kemdikbud.go.id/index.php/download/perbab/.../04_bab_3.pdf, diakses pada 23 mei 2014.

sejarah hak asasi manusia. Sejarah hak asasi manusia dimulai dari gagasan hak asasi manusia. Gagasan hak asasi manusia muncul sebagai reaksi atas kesewenang-wenangan penguasa yang memerintah secara otoriter. Munculnya penguasa yang otoriter mendorong orang yang tertekan hak asasinya untuk berjuang menyatakan keberadaannya sebagai makhluk bermartabat. Perjuangan hak asasi manusia terdapat dalam suatu gerakan, dokumen, dan teori yang dikemukakan oleh pemikir.

Pemikiran tentang hak asasi manusia diletakkan oleh para pendasar atau pelopornya yang dikembangkan oleh John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Voltaire (1694-1778) yang selanjutnya dapat dilihat dalam negara-negara konstitusi modern.

John Locke (1632-1704) mempertahankan teori perjanjian dalam masyarakat dalam rangka menghormati dan melindungi hak individu, ia berpendapat bahwa individu memiliki hak-hak kodrati antara lain, hak hidup, hak kebebasan, dan hak milik, sehingga peranan raja atau pemerintah harus melindungi hak-hak tersebut dan tidak boleh dilanggar.

Montesquieu (1689-1755) merupakan pendukung kebebasan warga negara mengemukakan pandangannya tentang pembagian pemerintahan ke dalam tiga kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) yang dikenal dengan Trias Politica. Pembagian kekuasaan ke dalam tiga lembaga tersebut bertujuan untuk

melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan secara sewenang-wenang oleh negara.

Voltaire (1694-1778) pendukung ide *aufklärung* mem bakar semangat kebebasan, keadilan dan persamaan dengan memberi tekanan pada aspek rasional yang berpengaruh terhadap revolusi Perancis melalui tulisannya yang bertemakan “kebebasan manusia, keadilan dan toleransi atas dasar pembentukan kebudayaan yang dibimbing oleh akal”.

Pemikiran-pemikiran para tokoh tersebut di atas yang dianggap pencetus gagasan tentang penghargaan terhadap HAM dan mempengaruhi beberapa peristiwa revolusioner besar di beberapa negara yang dianggap sebagai tonggak sejarah penghormatan terhadap HAM.

Pada tahun 1688 di Inggris terjadi perebutan kekuasaan antara Raja James II (Katholik) dengan saudaranya Mary II (Protestan) yang dimenangkan oleh Mary II/William II (suaminya). Konflik tersebut dikenal dengan Glorious Revolution (Revolusi Besar). Di dalam menjalankan pemerintahannya, Raja William II menyusun Declaration and Bill of Rights (1689), yang berisi tentang pengakuan terhadap hak-hak rakyat dan anggota-anggota parlemen yang tidak boleh diganggu gugat, atas dasar ucapan-ucapannya. Keberadaan Bill of Rights ini merupakan awal terbentuknya monarkhi konstitusional di Inggris, sehingga Bill of Rights merupakan salah satu dokumen penting untuk menghormati

hak asasi manusia.

Di Inggris, perjuangan bangkitnya hak asasi manusia dimulai dengan pengakuan (pemaksaan) terhadap Raja John Lockland atas hak-hak rakyat dengan adanya Magna Charta pada tahun 1215, dalam piagam ini raja John Lockland telah mengakui hak-hak rakyat secara turun-temurun:

- a. Hak kemerdekaan (kebebasan) tidak boleh dirampas tanpa keputusan Pengadilan;
- b. Pemungutan pajak harus dengan persetujuan Dewan Permusyawaratan. Di dalam perjalanan sejarah perjuangan untuk melakukan perlindungan terhadap HAM;

Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dipertegas lagi dengan Declaration of Independence (menandai kemerdekaan Amerika) pada tahun 1788. Secara garis besar, dokumen ini berisi asas pengakuan persamaan manusia, dengan alasan Tuhan telah menciptakan manusia dengan hak-hak tertentu yang tidak dapat dirampas, antara lain: hak untuk hidup, hak kebebasan, dan hak untuk mengejar kebahagiaan, yang dipertegas lagi dalam pidato presiden Franklin D. Roosevelt pada tahun 1941 yang dikenal dengan Four Freedoms, yang berisi:

- a. Kebebasan (kemerdekaan) berbicara (*freedom to speech*);
- b. Kebebasan beragama (*freedom to religion*);
- c. Kebebasan dari kemiskinan (*freedom from want*);
- d. Kebebasan dari ketakutan (*freedom from fear*).

Puncak dari perjuangan mewujudkan hak-hak asasi manusia terjadi di perancis yaitu pada saat dideklarasikannya Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Penduduk Negara (*Declaration des Droits L'Hommes et du Citoyen*) pada tahun 1789 di Perancis. Di dalam deklarasi tersebut ditegaskan:

Pasal 1. Semua manusia itu lahir dan tetap bebas dan sama dalam hukum. Perbedaan sosial hanya didasarkan pada kegunaan umum.

Pasal 2. Tujuan negara melindungi hak-hak alami dan tidak dapat dicabut (dirampas). Hak-hak alami meliputi kebebasan, hak milik, hak keamanan dan hak perlindungan.⁶

Adapun pemikiran John Locke yang dipandang sebagai dasar filosofis HAM terdapat dalam tulisannya yang berjudul, "*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*", yang ditulisnya pada tahun 1690.

"Man being born, as has been proved, with a title to perfect freedom and uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of nature equally with any other man or number of men in the world, has by nature a power not only to preserve his property that is,

⁶ Woro Winandi, "Sejarah dan Perkembangan Hak Asasi Manusia", Fakultas Hukum – Univ. Narotama Surabaya, hal. 10-11, dalam www.google.com, diakses pada 26 mei 2014.

his life, liberty, and estate against the injuries and attempts of other men, but to judge and punish the breaches of that law and others as he is persuaded the offense deserves, even death itself in crimes where the heinousness of the fact in his opinion requires it."

Dari tulisan John Locke tersebut dapat dilihat bahwa sesungguhnya pada saat manusia lahir telah mempunyai hak-hak atas kebebasan dan kenikmatan sepenuhnya dari hukum alam, yang pada saat ini dikenal dengan hak asasi manusia (HAM).⁷

John Locke mengajukan sebuah postulasi pemikiran bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipreteli oleh negara.⁸

D.2 Rezim HAM Internasional

Begitu banyak orang mengatakan penegakan hak asasi manusia penting. Masyarakat internasional mengakui bahwa hak asasi manusia harus ditegakkan demi menjamin martabat manusia seutuhnya. Dan untuk menegakkan HAM diseluruh dunia, maka dibutuhkan sebuah otoritas yang dapat memberikan arahan terhadap setiap negara di dunia untuk memperhatikan penegakan HAM

dinegara masing-masing, melalui sebuah konstitusi yang tentu saja lahir dari institusi yang sah dan melalui proses yang bermartabat.

Dan jika kita berbicara tentang penegakan HAM di dunia internasional tentu saja kita tidak bisa terlepas dari yang namanya PBB (Perserikatan Bangsa-bangsa). Karena PBB merupakan organisasi internasional yang beranggotakan hampir semua negara di dunia. Dan seringkali PBB dianggap organisasi yang bisa memberlakukan aturan yang mengikat negara-negara karena biasanya setiap keputusan yang diambil oleh PBB melibatkan negara-negara anggotanya yang itu berarti setiap keputusan PBB sudah disetujui oleh negara anggotanya.

Langkah-langkah serta usaha PBB dalam rangka penegakan HAM, lebih dikenal dengan istilah "*International Bill of Human Rights*". Istilah ini adalah yang digunakan untuk menunjuk pada tiga instrumen pokok hak asasi manusia internasional beserta *optional protocol*-nya yang dirancang oleh PBB. Ketiga instrumen itu adalah: (i) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*); (ii) Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*); dan (iii) Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*).

Sejak permulaan atau awal pembentukan PBB, sudah memberikan kontribusinya dalam menjadi media untuk proses penegakan HAM. Di

⁷ *Ibid*, hal. 3

⁸ John Locke, "The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration", dalam J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964, dalam "EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA", dalam http://pusham.uui.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

mana pendirian awal PBB sudah menjadi media atas terselenggaranya *Declaration of Human Rights*, yang diadakan di San Francisco dan diikuti oleh sekitar 50 negara, yang diadakan pada bulan april 1945 di mana deklarasi tersebut merupakan reaksi dari berbagai negara menyusul terjadinya perang dunia II yang dianggap peperangan tersebut mengakibatkan banyak terjadinya pelanggaran HAM, sehingga perlu adanya sebuah deklarasi bersama yang harus saling menghormati hak satu sama lain dan saling menjaga perdamaian. Di mana inti dari isi deklarasi tersebut adalah kesetaraan kedudukan dan ditekankan pada penghormatan atas hak-hak dasar manusia.

Kemudian deklarasi yang diadakan di San Frsansisco disusul dengan diadakannya *Universal Declaration of Human Rights*. Deklarasi universal ini diselenggarakan atas dasar *resolution 217 A (III) of 10 December 1948*.⁹ Deklarasi ini membuahkkan 30 butir pasal yang semuanya berinti pada penghormatan atas HAM.

Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa pada tahun 1948. Deklarasi ini boleh dikatakan merupakan interpretasi resmi terhadap Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa, yang memuat lebih rinci sejumlah hak yang didaftar sebagai Hak Asasi Manusia. Deklarasi ini berfungsi sebagai “standar pencapaian bersama”. Karena

⁹ The Universal Declaration of Human Rights, dalam <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diakses pada 24 mei 2014.

itu ia dirumuskan dalam bentuk deklarasi, bukan perjanjian yang akan ditandatangani dan diratifikasi. Meskipun demikian, deklarasi itu telah terbukti menjadi langkah raksasa dalam proses internasionalisasi hak asasi manusia. Seiring dengan perjalanan waktu, status legal deklarasi itu terus mendapat pengakuan yang kuat. Selain dipandang sebagai interpretasi otentik terhadap muatan Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa, deklarasi ini juga berkembang menjadi hukum kebiasaan internasional yang mengikat secara hukum bagi semua negara. Dengan demikian pelanggaran terhadap deklarasi ini merupakan pelanggaran terhadap hukum internasional.¹⁰

Kemudian instrumen kedua yang dibuat oleh PBB adalah Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*). Perjanjian ini merupakan bentuk pengembangan dari *Universal Declaration of Human Rights*. Di mana isi dari perjanjian ini lebih bisa mencakup hak-hak dasar sipil dan hak politik bagi seorang manusia. Norma tentang kebebasan penentuan nasib sendiri atau hak atas kemerdekaan atau dalam istilah internasional sering disebut *self-determination* dijamin dalam instrumen kedua yang dibuat oleh PBB ini, yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights*. Dan bisa dikatakan bahwa perjanjian

¹⁰ Louis B. Sohn, “The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States, dalam “EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA”, dalam http://pusham.uii.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

ini menjadi patokan awal atas penjaminan untuk sebuah negara atau masyarakat tertentu untuk terbebas dari penjajahan atau kolonialisme.

Belum merasa cukup dan puas dengan dua instrumen sebelumnya yang dibuat oleh PBB yaitu Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) dan Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*), PBB kembali mencoba untuk menyempurnakan usahanya dalam menegakan HAM dengan kembali mengadakan Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*). Perjanjian ini lebih memfokuskan pada hak-hak seorang manusia yang berhubungan dengan ekonomi dan ekspresi budaya yang dimiliki masing-masing masyarakat yang tentu saja berbeda antara satu dengan yang lain.

Dari ketiga instrumen yang dibuat oleh PBB, menunjukkan bahwa masyarakat internasional yang diinterpretasikan oleh PBB sudah sangat peduli dengan adanya sebuah norma yang disebut HAM. Hal ini berarti kemunculan HAM itu sendiri sudah menjadi sebuah norma yang diakui bersama secara universal di seluruh dunia, yang kemudian menjadi rezim HAM internasional.

D.3 Dinamika Perkembangan HAM di Indonesia.

Tonggak sejarah yang sangat

penting dalam perkembangan dan pemikiran Hak Asasi Manusia di Indonesia adalah dengan disahkannya Rancangan UUD hasil BPUPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Akan tetapi sebelum UUD tersebut disahkan, telah terjadi perdebatan tajam tentang perlu tidaknya HAM dicantumkan dalam UUD dalam rapat besar *Dokuritu Zyunbi Tyoosakai* (Badan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau BPUPKI) tanggal 15 juli 1945 telah menjadi bagian dari sejarah tentang adanya perbedaan pandangan antara politik hukum HAM Soekarno dan Supomo di satu sisi serta M. Yamin dan M. Hatta di sisi yang lain. Inti perbedaan pandangan mereka adalah menyangkut substansi HAM dan eksistensi negara.¹¹

Pada dasarnya Soekarno dan Supomo berpendapat bahwa bangsa Indonesia tidak perlu mengadopsi nilai HAM secara berlebihan yang dianggap sebagai nilai-nilai yang dikembangkan oleh barat dan tidak cocok untuk Indonesia. Pandangan Soekarno dan Supomo berangkat dari anggapan bahwa para pejabat negara dianggap sebagai manusia yang baik dan bijaksana yang dengan sungguh-sungguh memikirkan kepentingan rakyat sebagai keseluruhan, tidak pernah memperhatikan kepentingan sendiri, dan karena itu tidak perlu UUD membatasi kekuasaan negara dan mengatur dan menjamin hak-hak perseorangan.

¹¹ Lihat lebih jauh perdebatan tentang pemasukan pasal perlindungan HAM pada BPUPKI dalam Suparman Marzuki, "Politik Hukum HAM Di Indonesia", Pusat Studi HAM UII, dalam PELATIHAN HAM DASAR DOSEN HUKUM HAM SE-INDONESIA *Singgasana Hotel Surabaya*, 10 – 13 Oktober 2011, hal. 1-5.

Sementara itu Hatta dan Moh. Yamin berpendapat bahwa negara Indonesia perlu mencantumkan pasal-pasal tentang perlindungan HAM untuk menjamin perlindungan negara terhadap hak dasar yang dimiliki oleh rakyatnya. Kemudian setelah terjadi perdebatan dalam sidang BPUPKI, Hatta dan Yamin pada akhirnya berhasil mendesak beberapa pasal mengenai perlindungan hak-hak sipil dalam batang tubuh UUD 1945, di antaranya terdapat pengaturan hak dasar, baik yang dikelompokkan ke dalam hak-hak yang bersifat klasik maupun hak-hak dasar yang bersifat sosial. Adapun yang dikelompokkan ke dalam hak-hak dasar klasik terdapat dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30. Di lain pihak, hak-hak dasar sosial terdapat dalam Pasal 27 dan Pasal 31. beberapa hak asasi dan kebebasan fundamental yang sangat penting diakui dalam konstitusi, baik hak rakyat (*peoples' rights*) maupun hak individu (*individual rights*), yakni hak semua bangsa untuk merdeka (alinea pertama pembukaan), hak atas persamaan di hadapan hukum dan dalam pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)), hak atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2)), hak atas penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat (2)), kebebasan berserikat dan berkumpul (pasal 28), kebebasan mengeluarkan pendapat (pasal 28), kebebasan beragama (Pasal 29 ayat (2)), dan hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1)). Sudah tentu pelaksanaan hak-hak individu di masa berlakunya UUD 1945 di masa revolusi kemerdekaan (1945-1949) tidak berlangsungnya sebagaimana

mestinya karena bangsa Indonesia sedang berada dalam konflik bersenjata dengan Belanda.

Namun setelah 1949, Indonesia benar-benar lepas dari bayang-bayang Belanda dan menjadi sebuah negara yang berdaulat seutuhnya di bawah kepemimpinan Soekarno. Namun dalam perkembangan politik pada era Orde Lama di bawah Soekarno menunjukkan ketidak konsistenan dalam penegakan HAM, terutama setelah dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menandai demokrasi terpimpinnya Soekarno, pemerintahan Orde Lama mengalami degradasi politik yang luar biasa, derita rakyat tidak saja pada aspek ketidakmerataan ekonomi dan kemiskinan, tetapi juga pengekanan pada kebebasan hak sipil dan hak politik. Sekitar 7 (tujuh) tahun, antara tahun 1959-1966, sistem politik dan bangunan negara hukum Indonesia yang berdiri di atas pondasi UUD 1945 yang rapuh dan sangat minim menjamin HAM, terbukti menjadi sebab utama terjadinya kesewenangan kekuasaan. Partai-partai politik yang marak pada era demokrasi liberal, secara perlahan melemah dan tidak berdaya kecuali Partai Komunis Indonesia (PKI) yang memperluas pengaruhnya dengan berlindung di bawah kekuasaan Soekarno; sementara Angkatan Darat dapat memperluas peran dan kekuasaan politiknya,¹² dan dari sana militer terus

¹² Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1962, dalam Suparman Marzuki, "Politik Hukum HAM Di Indonesia", Pusat Studi HAM UII, dalam PELATIHAN HAM DASAR DOSEN HUKUM HAM SE-INDONESIA Singgasana Hotel Surabaya, 10 – 13 Oktober 2011, hal. 8

menerus memperlemah kekuatan Partai Politik (Parpol) sehingga keberadaan Parpol tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Artinya di era kepemimpinan Soekarno masih terjadi banyak penyimpangan terhadap HAM.

Cerita kekuasaan Orde Lama selesai ketika Soekarno lengser pada 1966 dari kursi kepresidenan yang kemudian digantikan oleh Soeharto, yang kemudian hal tersebut menandai masuknya Indonesia kedalam era Orde Baru. Di bawah presiden Soeharto (orde baru), dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tanggal 7 Juni 1993 merupakan tonggak sejarah yang penting untuk dicatat dalam perjuangan Hak Asasi di Indonesia. Komnas HAM dibentuk berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia pada tanggal 7 Juni 1993. Pembentukan komisi itu dalam rangka mempersiapkan diri dalam pembicaraan program aksi hak asasi manusia dalam Konvensi Wina.¹³ Namun demikian dibentuknya Komnas HAM pada tahun 1993 tidak lantas membuat Indonesia menjadi sebuah negara yang menghargai HAM.

Justru Era Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto disebut-sebut sebagai gaya kepemimpinan yang otoriter, dan seringkali membawa militer sebagai solusi penyelesaian masalah politik yang terjadi di Indonesia. Mengingat latar belakang Soeharto adalah dari militer.

¹³ Istiqamah, "PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA", Al-Risalah | Volume 11 Nomor 1 Mei 2011, hal. 15-17.

Selain pengaruhnya yang besar bagi perjalanan sejarah untuk bangsa Indonesia, Soeharto juga sangat berpengaruh bagi perjalanan sejarah rakyat Timor Leste. Karena invasi yang dilakukan tentara Indonesia melalui operasi Seroja pada tahun 1975, merupakan operasi yang saat itu diputuskan oleh presiden Soeharto.

Gaya kepemimpinan Soeharto sangat bertolak belakang dengan sistem demokarsi yang seharusnya diterapkan di Indonesia berdasarkan amanat konstitusi negara Indonesia. Namun penerapan dari bentuk-bentuk beberapa kebijakan yang diambil oleh Soeharti justru bertolak belakang dengan asas-asas demokrasi. Misalnya kebijakan Soeharto terhadap media dianggap sebagai kebijakan yang melawan demokrasi. Dalam demokrasi media seharusnya menjadi salah satu pilar penting. Tetapi pada era Orde Baru gerak media sangat dibatasi oleh kekuasaan Soeharto.

Selain mempersempit gerak media untuk mengamankan kekuasaannya, Soeharto juga membatasi gerak ruang partai politik yang seharusnya menjadi media untuk terserapnya aspirasi dan pengelolaan partisipasi masyarakat dalam kancah politik. Bersama dengan Golkar, Soeharto melakukan segala cara untuk selalu memenangi pemilu. Hal ini ditunjukkan dengan kemenangan-kemenangan dalam beberapa kali pemilu yang dicapai oleh Golkar, dan menempatkan Soeharto sebagai presiden.

Hasil pemilihan umum pertama Orde Baru 1971 menunjukkan kemenangan mutlak kekuatan

golongan anti-partai politik, yang diorganisasi di dalam Golkar, dengan perolehan suara 65 persen. Untuk sukses besar ini, serangkaian rekayasa politik dilakukan. Di antaranya dengan kebijakan agar partai politik tidak punya hubungan langsung dengan konstituen mereka. Pengurus partai dan kantornya hanya sampai tingkat kabupaten. Tidak boleh sampai kecamatan apalagi desa-desa. Sedangkan Golkar, sebagai kekuatan bukan partai politik, dapat memobilisasi massa langsung lewat birokrasi pemerintah hingga tingkat desa, dan bahkan RW/RT. Hasil akhir dari politik pemilu ini adalah tergerusnya kekuatan partai politik. Penggerusan terhadap partai ini tidak berhenti sampai di situ. Menjelang Pemilihan Umum 1977, Soeharto melakukan penyederhanaan sistem kepartaian, dari sistem dengan sepuluh menjadi hanya tiga partai. Penyederhanaan dilakukan bukan secara lazim, misalnya dengan diserahkan pada hasil pemilu dan peningkatan electoral threshold, tapi dengan cara sewenang-wenang. Partai yang berlatar belakang Islam seperti Partai NU, Parmusi, PSII, dan Perti disatukan menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Partai berlatar belakang nasionalis seperti PNI, dan non-Islam seperti Partai Kristen Indonesia (Parkindo), disatukan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Duakelompok partai ini bersaing menghadapi kekuatan “negara”, yakni Golkar. Mereka selalu kalah selama enam kali pemilu Orde Baru. Soeharto lalu membuat keputusan baru bahwa

semua organisasi politik, seperti partai politik, harus berasas sama, yakni Pancasila. Jika sebelumnya masih sedikit ada aroma partai di partai politik tersebut, dengan keputusan politik baru tersebut partai-partai itu menjadi kurang lebih sama dengan Golkar sebagai kekuatan bukan partai politik, melainkan bentuk lain dari negara. Deparpolisasi oleh rezim Soeharto ini berlanjut dengan mengontrol partai-partai

yang sudah tidak berbentuk itu dengan mendukung figur-figur yang bisa dipercaya oleh pemerintah. Biasanya figur yang kurang punya akar kuat di masyarakat, atau yang cenderung independen dari pengaruh pemerintah.¹⁴

Selain mempermainkan sistem politik untuk mengamankan posisinya Soeharto juga memainkan peran militer untuk menjaga kekuasaannya. Militer yang memiliki tugas ganda yang dikenal dengan istilah “Dwifungsi ABRI”, membuat Soeharto lebih mudah mengordinir militer untuk tetap berpihak kepadanya dan mengamankan posisinya. Dengan fungsi militer yang memiliki tugas ganda tersebut, Soeharto sering menggunakan militer untuk menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan politiknya. Cara-cara ala militer sering dilakukan oleh Soeharto untuk menyelesaikan masalah.

Jenderal Soeharto semakin ringan tangan dalam memanfaatkan militer untuk menjalankan tugas non-

¹⁴ Tempo, “Edisi Khusus Soeharto”, Majalah Tempo Edisi 4-10 Februari 2008, diunduh dari www.google.com, pada 5 Juli 2014. Hal 47.

militer. Operasi pembersihan para preman yang dianggap mengganggu ketenteraman diberikan kepada tentara. Ribuan preman bertato pun tewas ditembak secara misterius, dan tanpa ada proses peradilan yang sebagaimana mestinya.

Gaya kepemimpinan Soeharto yang dianggap tidak demokratis dan cenderung otoriter tersebut memicu kemarahan rakyat Indonesia. Penolakan rakyat atas gaya kepemimpinan Soeharto diperparah dengan adanya krisis yang melanda Asia, termasuk Indonesia pada dekade 1990-an. Kemarahan rakyat dimotori oleh kaum mahasiswa yang menuntut Soeharto untuk turun dari jabatannya, dan menuntut adanya reformasi dalam sistem pemerintahan Indonesia. Kemudian karena kuatnya desakan dari rakyat Indonesia, akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto resmi mengundurkan diri dari jabatan presiden yang didudukinya selama 32 tahun. Tuntutan rakyat ini tidak terlepas dari pecahnya gelombang demokratisasi di dunia internasional yang terjadi. Di mana pada tahun 1990-an di Eropa Timur terjadi peristiwa yang disebut Glasnost. Peristiwa ini termasuk dalam gelombang demokratisasi ketiga yang menyebabkan runtuhnya Uni Soviet dan munculnya negara-negara baru yang menganut demokrasi.

Agenda reformasi yang menyusul lengsernya Soeharto membuka pintu baru bagi proses demokratisasi politik pemerintahan Indonesia selanjutnya. Agenda-agenda yang dibuat ketika reformasi adalah berdasarkan

tuntutan tentang demokrasi yang selama kepemimpinan Soeharto tidak dilaksanakan dengan baik. Agenda reformasi yang menuntut kepastian hukum dan penghargaan atas HAM, serta penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis membuka babak baru bagi perjalanan bangsa Indonesia untuk menjadi lebih demokratis sebagaimana sesuai dengan konstitusinya.

Setelah Soeharto mengundurkan diri sebagai presiden setelah 32 tahun, maka Wakilnya yakni BJ Habibie pun diangkat menjadi Presiden RI ke-3 berdasarkan pasal 8 UUD 1945. Namun, masa jabatannya sebagai presiden hanya bertahan selama 512 hari. Meski sangat singkat, kepemimpinan Presiden Habibie mampu membawa bangsa Indonesia dari jurang kehancuran akibat krisis. Presiden Habibie berhasil memimpin negara keluar dari dalam keadaan ultra-krisis, melaksanakan transisi dari negara otoritarian menjadi demokrasi. Sukses melaksanakan pemilu 1999 dengan multi partai (48 partai), sukses membawa perubahan signifikan pada stabilitas, demokratisasi dan reformasi di Indonesia.

Habibie cukup memberikan perhatian di bidang HAM. Hal itu ditunjukkan dengan menghasilkan dua undang-undang yang berkaitan dengan perlindungan HAM, yaitu UU No. 5/1998 tentang pengesahan *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* dan UU No. 29/1999 mengenai pengesahan *Convention on the Elimination of All*

Forms of Racial Discrimination 1969. Habibie juga mendorong ratifikasi empat konvensi internasional dalam masalah hak-hak pekerja bahkan pembentukan Komisi Nasional (Komnas) Perempuan.¹⁵

Periode reformasi merupakan periode yang sangat “friendly” terhadap hak asasi manusia. Berbeda halnya dengan periode Orde Baru yang melancarkan “black-campaign” terhadap isu hak asasi manusia. Presiden B.J. Habibie dan DPR sangat terbuka dengan tuntutan reformasi, maka sebelum proses amandemen konstitusi bergulir, presiden lebih dulu mengajukan Rancangan Undang-Undang Hak Asasi Manusia ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas. Pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat juga tidak memakan waktu yang lama dan pada 23 September 1999 telah dicapai konsensus untuk mengesahkan undang-undang tersebut yakni Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Undang-Undang tersebut dilahirkan sebagai turunan dari Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia memuat pengakuan yang luas terhadap hak asasi manusia. Hak-hak yang dijamin di dalamnya mencakup mulai dari pengakuan terhadap hak-hak sipil dan politik, hak-hak ekonomi, sosial

dan budaya, hingga pada pengakuan terhadap hak-hak kelompok seperti anak, perempuan dan masyarakat adat (*indigenous people*). Undang-Undang tersebut dengan gamblang mengakui paham ‘*natural rights*’, melihat hak asasi manusia sebagai hak kodrati yang melekat pada manusia. Begitu juga dengan kategorisasi hak-hak di dalamnya tampak merujuk pada instrumen-instrumen internasional hak asasi manusia, seperti *Universal Declaration of Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, *International Convention on the Rights of Child*, dan seterusnya. Dengan demikian boleh dikatakan Undang-Undang ini telah mengadopsi norma-norma hak yang terdapat di dalam berbagai instrumen hak asasi manusia internasional tersebut.

Di samping memuat norma-norma hak, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia juga memuat aturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (bab VII). Mulai Pasal 75 sampai Pasal 99 mengatur tentang kewenangan dan fungsi, keanggotaan, serta struktur kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jadi kalau sebelumnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdiri berdasarkan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993, maka setelah disahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 landasan hukumnya diperkuat dengan Undang-Undang. Hal yang menarik dalam Undang-Undang ini adalah adanya aturan tentang partisipasi

¹⁵ Philips J. Vermonte, “Demokratisasi dan Politik Luar Negeri Indonesia: Membangun Citra Diri”, di Bantardo Bandoro, “Mencari Desain Baru Politik Luar Negeri Indonesia, Jakarta, CSIS, 2005, dalam Ganewati Wuryandari dkk, “Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik”, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008, hal. 185-186.

masyarakat (bab VIII), mulai dari Pasal 100 sampai Pasal 103. Aturan ini jelas memberikan pengakuan legal terhadap keabsahan advokasi hak asasi manusia yang dilakukan oleh organisasi-organisasi pembela hak asasi manusia atau "*human rights defenders*". Selain itu, Undang-Undang ini juga mengamanatkan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia yang harus dibentuk paling lama dalam jangka waktu empat tahun setelah berlakunya Undang-Undang tersebut.¹⁶

E. KESIMPULAN

Dalam perkembangannya, norma tentang penghargaan atas HAM mengalami dinamika yang cukup panjang. Secara garis besar dinamika norma HAM modern dapat dibagi kedalam tiga fase. Fase pertama yaitu fase kemunculan dari HAM itu sendiri. Jika kita merujuk pada "*The norm life cycle*", maka fase pertama ini disebut *Norm Emergence*. Di mana kemunculannya pertama kali melalui ide-ide dari para pemikirnya seperti John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Voltaire (1694-1778), yang mana mereka berperan sebagai *norm entrepreneurs*, yang memunculkan ide tentang penghargaan atas HAM. kemudian fase yang kedua dari perkembangan norma HAM adalah *Norm cascade*, atau munculnya gelombang-gelombang gerakan yang mulai merealisasikan ide tentang penghargaan atas HAM. Di mana pada fase ini ditandai dengan

terjadinya revolusi di beberapa negara seperti revolusi di Inggris yang terjadi tahun 1688. Dilanjutkan dengan Declaration of Independence (menandai kemerdekaan Amerika) pada tahun 1788, dan yang berikutnya adalah peristiwa Deklarasi Hak Asasi Manusia dan Penduduk Negara (Declaration des Droits L'Hommes et du Citoyen) pada tahun 1789 di Perancis. Ketiga peristiwa revolusioner itu tidak lepas dari pengaruh ide-ide yang dimunculkan sebelumnya oleh pemikir-pemikir tentang HAM. kemudian fase yang berikutnya adalah *Internalization*, di mana pada tahapan ini dunia internasional mulai menerima norma HAM dengan mulai membuat instrumen yang bisa melindungi kepentingan penegakan HAM, serta menjadikannya sebuah kebiasaan hidup yang dianggap sebagai nilai-nilai yang baik. pada fase ini HAM internasional berada pada tahap institusionalisme, yang ditandai dengan adanya instrumen yang dibuat oleh PBB yang kemudian menjadi rezim HAM internasional hingga saat ini. instrumen itu adalah: (i) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*); (ii) Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*); dan (iii) Kovenan (perjanjian) Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*).

Setelah muncul rezim HAM internasional, kemudian gelombang norma tersebut menyebar dan

¹⁶ "Hak Asasi Manusia di Indonesia", dalam pusham.uui.ac.id/ham/t1_Chapter5.pdf, hal. 285

mempengaruhi nilai-nilai di Indonesia yang baru lahir sebagai sebuah negara berdaulat pada 1945. Dari era Orde Lama, Orde Baru, hingga pecah reformasi 1998, Indonesia secara pasti menapaki tahapan demi tahapan perbaikan konstitusi maupun institusi untuk menghargai HAM. Dari setiap fase perkembangannya tidak bisa dipungkiri bahwa HAM di Indonesia dipengaruhi oleh konstruksi rezim HAM internasional. Meskipun pada era Orde Lama sang presiden Soekarno memiliki sentimen negatif terhadap barat, namun masih ada beberapa tokoh bangsa seperti Hatta dan Moh. Yamin, yang berusaha untuk memasukkan nilai-nilai HAM ke dalam konstitusi Indonesia dengan mengacu dari perkembangan HAM internasional. Kemudian di era Orde Baru, yang terkenal sangat otoriter, namun presiden Soeharto membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) pada tanggal 7 Juni 1993. Di mana Pembentukan komisi itu dalam rangka mempersiapkan diri dalam pembicaraan program aksi hak asasi manusia dalam Konvensi Wina. Hal itu menunjukkan bahwa konstruksi HAM di era Orde Baru juga tidak terlepas dari konstruksi rezim HAM internasional, meskipun pada praktiknya masih jauh dari yang semestinya. Kemudian dinamika HAM Indonesia dilanjutkan ketika pecah reformasi tahun 1998. Dengan semangat demokrasi dan penghargaan terhadap HAM maka bangsa Indonesia melalui presiden Habibie, mulai mengadopsi rezim HAM internasional untuk dijadikan

pedoman dalam pembuatan konstitusi yang melindungi HAM di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

Marzuki, Suparman, *"Politik Hukum HAM Di Indonesia"*, Pusat Studi HAM UII, dalam PELATIHAN HAM DASAR DOSEN HUKUM HAM SE-INDONESIA, Singgasana Hotel Surabaya, 10 – 13 Oktober 2011.

Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink, *"International Norm Dynamics and Political Change"* The 10 Foundation and the Massachusetts Institut of Technology, 1998

Feith, Herbert, *"The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia"*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1962.

Istiqamah, *"PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA"*, Al-Risalah, Volume 11 Nomor 1, Mei 2011.

Tempo, *"Edisi Khusus Soeharto"*, Majalah Tempo Edisi 4-10 Februari 2008

Bandoro, Bantardo, *"Mencari Desain Baru Politik Luar Negei Indonesia"*, Jakarta, CSIS, 2005.

Wuryandari, Ganewati dkk, *"Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik"*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008,

Sumber Internet

"Perkembangan Hak Asasi Manusia",

hal. 89-90, dalam bse.kemdikbud.go.id/index.php/download/perbab/.../04_bab_3.pdf, diakses pada 23 mei 2014.

“EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA”, dalam http://pusham.uui.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

Winandi, Woro, “*Sejarah dan Perkembangan Hak Asasi Manusia*”, Fakultas Hukum – Univ. Narotama Surabaya, dalam www.google.com, diakses pada 26 mei 2014.

Locke, John, “*The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration*”, dalam J.W. Gough, Blackwell, Oxford, 1964, dalam “EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA”, dalam http://pusham.uui.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

“*The Universal Declaration of Human Rights*”, dalam <http://www.un.org/en/documents/udhr/>, diakses pada 24 mei 2014.

Sohn, Louis B, “*The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States*”, dalam “EVOLUSI PEMIKIRAN DAN SEJARAH PERKEMBANGAN HAK ASASI MANUSIA”, dalam http://pusham.uui.ac.id/ham/7_Chapter1.pdf, diakses pada 24 mei 2014.

“*Hak Asasi Manusia di Indonesia*”, dalam pusham.uui.ac.id/ham/11_Chapter5.pdf.

PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA DAN PELAKSANAAN PEMILUKADA SERENTAK DI INDONESIA

HUMAN RIGHT VIOLATION AND THE IMPLEMENTATION OF LOCAL ELECTION IN INDONESIA

Jerry Indrawan

ABSTRAK/ABSTRACT

Sejak era pemilihan langsung kepala daerah tahun 2005, 10 tahun setelahnya Indonesia kembali masuk ke babak baru demokrasi lokal. Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) akan dilakukan dalam waktu yang bersamaan (serentak). Meski berjalan lancar bukan berarti Pemilukada Serentak 2015 tidak memiliki persoalan. Salah satu persoalannya adalah mengenai pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Kasus pelanggaran HAM menjadi salah satu masalah yang diduga akan sering timbul dalam pelaksanaan Pemilukada di tahun-tahun selanjutnya. Tulisan ini akan melihat kasus pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilukada Serentak 2015 kemarin, maupun Pemilukada-Pemilukada sebelumnya, serta bagaimana solusi menghadapi persoalan tersebut.

Since the direct local election in 2005, 10 years after Indonesia starts into a new round of local democracy. The local election run at the same time (simultaneously). Although its running smoothly does not mean that the local election 2015 has no problems. One of the problem is the violation of Human Rights (HAM). The case of human rights violations will be one of the problems that allegedly often arise in future local election. This article will see at the case of human rights violations occurring during the implementation of the last local Election in 2015 and the previous local elections as well as to find out the solution to these problems.

Kata Kunci: Hak Asasi Manusia, Pelanggaran HAM, dan Pemilukada.
Keyword : Human Rights, Human Rights violation, Local election

A. PENDAHULUAN

Pasal 21 Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia (HAM) PBB menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya. Secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara bebas. Hak untuk berperan serta dalam pemerintahan ini berkaitan dengan hak setiap orang untuk memperoleh akses yang sama dalam pelayanan publik yang disediakan negaranya. Kedua hak ini tidak dapat dipisahkan karena meniadakan hak yang satu memustahilkan pelaksanaan hak lainnya. Adalah mustahil bagi seseorang untuk menjalankan hak mengambil bagian dalam pemerintahan negaranya, apabila ia didiskriminasi dari semua akses pelayanan publik.

Sesuai dengan asas-asas yang terkandung di dalam pernyataan umum tersebut, kehendak rakyat harusnya menjadi dasar kewenangan pemerintah. Kehendak ini hendaknya dinyatakan di dalam pemilihan-pemilihan periodik yang bersifat umum, dengan hak pilih yang sama, dan diadakan dengan pemungutan suara rahasia atau melalui prosedur pemungutan suara bebas. Konsep tersebut menegaskan asas-asas demokrasi yang sangat penting, yaitu kedaulatan rakyat yang harus menjadi dasar kewenangan pemerintah, yang berarti rakyat berdaulat dan memberi kewenangan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan urusan negara. Selain itu, kedaulatan rakyat juga diwujudkan dalam bentuk

pernyataan kehendak rakyat melalui suatu pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, dan rahasia.¹

Melalui pemilihan-pemilihan umum itulah rakyat yang berdaulat itu memilih wakil-wakilnya yang diharapkan dapat memilih dan menunjuk seseorang, biasanya dari partai politik yang memenangkan pemilu untuk membentuk pemerintahan. Setelah itu, tugas-tugas wakil rakyat adalah melakukan kontrol terhadap pemerintah yang dipilih atau ditunjuknya itu. Di sinilah kita berbicara tentang perwujudan asas kedaulatan rakyat dalam suatu model demokrasi perwakilan. Dalam model demokrasi perwakilan yang dianut oleh banyak negara di dunia itu, rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintahan melalui dua sarana. Pertama, kontrol secara langsung melalui pemilihan wakil-wakil rakyat dalam pemilihan umum. Kedua, secara tidak langsung melalui keterbukaan.²

Keterbukaan berarti kegiatan pemerintah itu senantiasa diamati oleh masyarakat melalui media massa. Dengan demikian, dalam demokrasi perwakilan meskipun rakyat telah memilih wakil-wakilnya dalam pemilu, hal itu tidak berarti bahwa rakyat telah secara bulat menyerahkan hak kedaulatannya kepada para wakil-wakil rakyat tersebut. Hal ini karena hak rakyat yang dikuasakan kepada para wakil rakyat hanyalah sekedar hak-hak yang berkenaan dengan menjalankan fungsi legislatif.³

¹ Aribowo, dkk, *Memdemokratiskan Pemilu*. Elsam, Jakarta, 1996, hal. ix.

² *Ibid*, hal. ix.

³ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-*

Hak-hak rakyat lainnya untuk mengontrol pemerintahan, antara lain adalah hak untuk menyatakan pendapat baik langsung maupun tidak (melalui media massa) dan hak untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan pemerintah melalui unjuk rasa atau melalui badan-badan peradilan. Dengan hak-hak dasar politik itu, antara lain hak untuk kebebasan pendapat, hak atas kebebasan berkumpul, hak untuk melakukan kontrol yudisial (*judicial review*), rakyat senantiasa dapat mengontrol tidak hanya pemerintah, tetapi juga para wakil rakyat itu sendiri. Dengan demikian, tidak benar jika ada suatu pendapat yang menyatakan bahwa melalui pemilu rakyat telah menyerahkan kedaulatan sepenuhnya kepada wakil rakyat yang terpilih. Pandangan ini jelas menyesatkan dan mengebiri hak-hak politik rakyat.⁴

Uraian di atas mengarahkan kita pada suatu pengertian bahwa pemilihan umum dalam perspektif HAM hakekatnya merupakan pelaksanaan hak dasar politik rakyat, yaitu hak untuk ikut serta menentukan arah dan masa depan kehidupan bersama dalam suatu masyarakat bernegara. Begitu penting dan besarnya pengaruh pemerintah terhadap kehidupan rakyat sehari-hari, memberikan justifikasi yang kuat bagi rakyat untuk memilih hak politik, yaitu memilih dan mengontrol pemerintahan.

Konsep pemilu dalam konteks

Prinsip Moral Kenegaraan. Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 292.

⁴ Aribowo, op cit, hal. X.

demokrasi perwakilan sebagaimana digambarkan di atas merupakan hal yang ideal dan boleh dikatakan menjadi nilai yang dianut oleh hampir semua negara di dunia. Akan tetapi, dalam kenyataannya pelaksanaan pemilu sangatlah dipengaruhi oleh struktur politik atau pola hubungan kekuasaan yang riil di antara kekuatan-kekuatan politik yang ada di dalam masyarakat tersebut. Dengan kata lain, derajat pelaksanaan ideal pemilihan umum sangat dipengaruhi oleh pola hubungan antara negara dengan masyarakat sipil. Di dalam sebuah negara di mana kedudukan negara dan aparatnya begitu kuat dan dominan, dihadapkan dengan masyarakat sipil yang lemah, maka sangat kecil kemungkinannya bahwa pemilu yang ada di negara tersebut akan dilaksanakan secara bebas, jujur, dan adil.

Pengalaman dari negara-negara komunis totaliter atau negara-negara birokratik otoriter menunjukkan bahwa pemilu diselenggarakan sepenuhnya di bawah pengawasan dan bimbingan pejabat negara. Sistem pemilihan umum dibuat dan dijalankan sedemikian rupa sehingga hanya para calon yang direstui pemerintah saja yang boleh dipilih oleh rakyat dalam pemilu. Pemilu menjadi sarana politik bagi penguasa untuk memperoleh legitimasi yang akan membenarkan tindakan dan kebijakan pemerintah. Hal ini termasuk legitimasi kebijakan represif pemerintah yang merenggut hak-hak politik rakyat, seperti hak untuk bebas menyatakan pendapat, hak atas kebebasan memilih, hak

atas kebebasan berkumpul, dan lain sebagainya. Pemilihan umum dengan demikian bukanlah pemilihan yang bebas, tetapi sesungguhnya merupakan pemilihan yang diarahkan atau diatur.⁵

Melalui pemilu yang curang seperti itu mustahil muncul para wakil rakyat yang mampu menjalankan kontrol terhadap pemerintah atau menjalankan fungsi legislatif dengan benar.⁶ Pemilu demikian memustahilkan lahirnya wakil-wakil rakyat yang mampu melakukan kontrol dan peranannya sebagai seorang legislator, terutama ketika berhadapan dengan pemerintah. Hal ini pada gilirannya membawa keadaan di mana terjadi berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan antara lain, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang sangat merugikan negara dan rakyat.⁷

Konsepsi pemilu sebagaimana diuraikan di atas hanya mungkin berlangsung melalui represi hak-hak politik rakyat, antara lain hak untuk berpendapat, hak kebebasan berkumpul, hak untuk memilih, hak berorganisasi, dll. Dalam jangka panjang, represi politik ini akan membawa dampak negatif pada seluruh kehidupan masyarakat, berupa ketidakberdayaan rakyat untuk menjalankan partisipasi politik sebagai tanggung jawabnya dalam kehidupan bernegara. Hal ini melahirkan kekeerasan di mana-mana.⁸ Jadi bisa dibayangkan betapa

pentingnya menegakkan HAM dalam setiap pelaksanaan pemilu, maupun Pemilukada.

Sejak era pemilihan langsung kepala daerah tahun 2005, 10 tahun setelahnya Indonesia kembali masuk ke babak baru demokrasi lokal. Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) akan dilakukan dalam waktu yang bersamaan (serentak). Meski berjalan lancar bukan berarti Pemilukada Serentak 2015 tidak memiliki persoalan. Kasus pelanggaran HAM menjadi salah satu masalah yang diduga akan sering timbul dalam pelaksanaan Pemilukada di tahun-tahun selanjutnya. Tulisan ini akan melihat kasus pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilukada Serentak 2015 kemarin, maupun Pemilukada-Pemilukada sebelumnya, serta solusi bagaimana menghadapi persoalan tersebut.

B. BENTUK-BENTUK PELANGGARAN HAM DALAM PEMILUKADA

Peneliti dan pengamat politik dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Hermawan Sulisty, mengungkapkan potensi pelanggaran HAM dalam pelaksanaan Pemilukada relatif tinggi. Oleh karena itu, aparat kepolisian dan pemegang kebijakan harus mengawasi hal tersebut. Potensi pelanggaran HAM luar biasa di Pemilukada. Maka harus dijaga-jaga dari awal, terlebih untuk pelaksanaan Pemilukada Serentak tahun 2017 mendatang. Fakta dan kecenderungan masyarakat untuk

⁵ *Ibid*, hal. X.

⁶ *Ibid*, hal. xi.

⁷ *Ibid*, hal. xiii.

⁸ *Ibid*, hal. xiv.

berkonflik relatif tinggi. Apalagi bagi calon yang sudah mengeluarkan dana banyak namun mengalami kekalahan dalam Pemilu mendatang. Bentrok dalam Pemilu terjadi karena masalah gengsi. Ketika konflik yang berujung bentrokan fisik sudah terjadi, niscaya pelanggaran HAM akan lebih mudah terjadi. Antisipasi yang harus dilakukan agar tidak terjadi bentrok dan konflik horizontal antara masyarakat, maka yang bisa dilakukan adalah menciptakan dialog antar sesama pasangan calon.⁹

Seyogianya, ajang Pemilu merupakan darah segar yang menghidupkan organisme demokrasi lokal dengan berfungsinya organ-organ politik di daerah. Meski demikian, sepanjang sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, ternyata sarat pelanggaran HAM. Salah satu penyebabnya adalah keran kebebasan yang terbuka demikian cepat menyebabkan membanjirnya partisipasi dalam pencalonan kandidat kepala daerah, sementara ruang kompetisi sangat ketat dan terbatas. Lagi pula, bayang-bayang potensi kekuasaan dan kekayaan yang amat menjanjikan dari jabatan kepala daerah menarik minat banyak kandidat, sementara kebanyakan dari mereka tidak memiliki integritas moral dan kapabilitas keahlian memadai. Karena itu, tidak jarang cara-cara licik dan premanisme politik, entah sengaja

⁹ Republika, 29 Oktober 2015. *LIPI: Potensi Pelanggaran HAM di Pemilu Serentak Tinggi*. Diunduh pada 20 Januari 2016 dari <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/Pemilu/15/10/29/nw2lot336-lipi-potensi-pelanggaran-ham-di-pemilu-serentak-tinggi>

atau terpaksa, digunakan dalam meraup preferensi politik publik. Di sinilah pelanggaran HAM kerap terjadi. Sejatinya, apresiasi terhadap HAM merupakan elemen penting yang harus ada di dalam sistem politik demokrasi. Karena itu, dalam rangka membangun demokratisasi dalam konteks lokal maka upaya meminimalisasi, jika tidak mungkin menghilangkan, pelanggaran HAM dalam penyelenggaraan Pemilu merupakan hal yang signifikan untuk diwacanakan.¹⁰

Sejumlah anggota masyarakat yang memenuhi syarat dalam undang-undang Pemilu (UU No. 9 tahun 2015) kerap kehilangan kesempatan untuk beraspirasi melalui Pemilu karena kelalaian administratif dari Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU), seperti contoh namanya tidak ada dalam DPT. Hilangnya hak pilih merupakan pelanggaran kebebasan berpendapat karena menutup salah satu kanal ekspresi utama sesuai Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945. Kegagalan berpartisipasi dalam Pemilu juga merupakan pelanggaran terhadap hak memajukan dirinya melalui membangun bangsa menurut Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945. Sebab, tidak bisa dimungkiri bahwa Pemilu yang demokratis merupakan kesempatan mendapatkan pemerintahan yang berakuntabilitas menuju kehidupan masyarakat yang lebih baik. Karena itu, penting bagi KPU untuk dengan serius dan profesional melakukan

¹⁰ Padang Ekspres, 15 Agustus 2015. *Pemilu dan Pelanggaran HAM*. Diunduh pada 23 Januari 2016 dari <http://www.news.padek.co/detail/a/34582>

proses pendaftaran pemilih.¹¹

Karena persyaratan yang berat bagi calon independen untuk mengikuti Pemilu, maka partai politik menjadi kendaraan yang lebih memungkinkan jika ingin berkontestasi dalam Pemilu. Sebagai kendaraan menuju kursi kepemimpinan di daerah, mekanisme rekrutmen internal partai politik rentan terjadi pelanggaran HAM. Pilihan politik akar rumput kerap ditentang elite dewan pimpinan pusat, entah karena pertimbangan kekerabatan atau karena politik uang. Arogansi elite partai di pusat dalam konteks ini berpotensi melakukan pelanggaran terhadap hak politik, baik konstituen maupun kader yang dicalonkan di daerah.¹²

Kemudian, penggunaan *black campaign*, isu etnisitas atau gender, serta politik uang dalam kampanye politik merupakan pelanggaran HAM. *Black campaign* yang bertujuan menjatuhkan lawan politik melakukan pelanggaran dalam dua arah, kepada lawan politik dan kepada calon konstituen. Kepada lawan politik, hal itu merupakan tindakan mengancam keberadaan fisik dan kehormatan seseorang serta tindakan penyiksaan secara mental dan perlakuan merendahkan martabat yang melanggar Pasal 28G UUD 1945. Kampanye hitam demikian merupakan eliminasi dan distorsi kanal dan kebebasan akses informasi yang melanggar Pasal 28F UUD 1945. Maka itu, cara-cara kampanye licik dalam

rupa menyebarkan fitnah, mencaci maki, menghina, dan menggunakan kekerasan, harus dihentikan.¹³

Selain *black campaign*, cara keji yang kerap digunakan adalah politisasi isu etnisitas atau gender untuk membangun *sense of togetherness* dan ikatan emosional antara kandidat dan publik. Padahal, etnisitas dan gender merupakan *given* dari Tuhan yang tidak dapat direkayasa oleh manusia. Etnisitas dan gender sudah merupakan bagian menyatu tak terpisahkan dari kehidupan. Terakhir penggunaan politik uang juga dianggap sebagai sebuah pelanggaran HAM. Pada dasarnya, penggunaan politik uang mengandung dua unsur kelemahan besar terkait HAM, yakni mengeksploitasi kemiskinan dan mematikan kritik serta rasionalitas. Politik uang dalam konteks Pemilu telah dengan sengaja mengeksploitasi kemiskinan, padahal kemiskinan sendirinya merupakan pelanggaran terhadap hak hidup sejahtera lahir batin yang diatur dalam Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945.¹⁴

Dengan mengeksploitasi kemiskinan berarti telah menjadikan kemiskinan sebagai komoditi politik dan hal ini merupakan pelanggaran terhadap perlindungan martabat dan kehormatan yang diatur dalam Pasal 28G UUD 1945. Politik uang juga berdampak mematikan kritik dan rasionalitas yang berarti memperlakukan manusia secara tidak holistik atau menyempitkan hidup manusia hanya kepada aspek materi.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

Dengan demikian, sebenarnya secara halus sedang terjadi perbudakan dan imperialisme baru. Karena itu, tidak bisa tidak, politik dagang sapi gaya mafia seperti ini harus diakhiri.¹⁵

Selain itu, karena partisipasi dalam Pemilu adalah hak dan bukan kewajiban politik, tidak benar jika kemudian golongan putih dijera secara yuridis atau mengalami perlakuan tidak menyenangkan. Perlakuan koersif dan represif terhadap pendukung golongan putih merupakan pelanggaran terhadap kebebasan mengeluarkan pendapat menurut Pasal 28E Ayat (2) dan (3) UUD 1945, karena golongan putih juga termasuk salah satu "golongan" atau pilihan politik. Justru, kehadiran mereka harus dipahami sebagai bentuk kekecewaan terhadap sistem politik yang berjalan sehingga penyelesaiannya adalah autokritik dan sosialisasi politik untuk menghindarkan masyarakat dari kemungkinan sikap apatis dan apolitis akibat trauma politik.¹⁶ Ini harus menjadi evaluasi bersama agar masyarakat percaya dengan sistem politik kita, sehingga dengan begitu bersemangat menggunakan hak pilihnya.

Ketika kepemimpinan daerah dibangun dari perselingkuhan antara kandidat dengan pebisnis hitam maka akan dipastikan rakyat akan semakin tidak percaya proses politik di daerah. Alasan mengapa perselingkuhan itu

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Seputar Indonesia, 17 Maret 2007. *Mewaspada Pelanggaran HAM dalam Pemilu*. Diunduh pada 25 Januari 2016 dari http://www.reformed-crs.org/ind/articles/mewaspada_pelanggaran_ham_dalam_Pemilu.html

terjadi karena politisi membutuhkan modal politik untuk meraih kursi kepala daerah. Apalagi sudah menjadi pengetahuan umum jika Pemilu membutuhkan dana besar untuk maju. Dana politik yang dikucurkan diikat dalam simbiosis. Seringkali apabila terpilih kepala daerah justru menunaikan ikrar menyimpangnya untuk memenuhi hajat kepentingan pebisnis hitam yang menjadi donatur politiknya. Simbiosis ini yang acapkali melahirkan praktik penyalahgunaan wewenang, korupsi, yang pada akhirnya berujung pada terjadinya praktik pelanggaran HAM.¹⁷

Bentuknya dapat ditelusuri ketika kepala daerah dengan mudah mengeluarkan izin usaha, Hak Guna Usaha (HGU), izin pertambangan, izin perkebunan, dll bagi segelintir pengusaha hitam, yang kadangkala pemberian izin ini berhadapan dengan keberadaan komunitas masyarakat, khususnya hak ulayat masyarakat. Perampasan ulayat atas nama korporatisasi merajalela. Alhasil di sana-sini konflik ulayat antar masyarakat dengan perusahaan merebak. Pada situasi ini pula pelanggaran HAM dalam bentuk yang lebih luas terjadi bersamaan.¹⁸

Tindakan kekerasan, penangkapan sewenang-wenang, penembakan petani, terjadi beriringan. Pada spektrum lain, hak-hak masyarakat dibidang lain turut terampas. Mulai dari hak untuk mendapatkan air bersih, hak untuk pengakuan atas nilai-nilai budaya, hak

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Padang Ekspres, *op cit*.

untuk mendapatkan tempat tinggal, hak atas pangan, hak untuk dapat hidup yang layak, dan berbagai hak lainnya.¹⁹ Seperti contoh, di Sumatera Barat pelanggaran HAM pada sektor perkebunan dan pertambangan terjadi pada beberapa wilayah seperti Kabupaten Dharmasraya, Pasaman Barat, Pesisir Selatan, dan Kab. Agam. Keempat wilayah tersebut masuk dalam status wilayah konflik perkebunan massif.²⁰

Beralih ke kasus lainnya, menjelang Pemilukada Kabupaten Timor Tengah Utara, Nusa Tenggara Timur (NTT) Desember tahun lalu, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas Ham) meminta Komisi Pemilihan Umum untuk menunda pelaksanaan Pemilukada Serentak 2015 di Kabupaten tersebut ke Pemilukada Serentak tahun 2017. Kabupaten Timor Tengah Utara merupakan daerah pantauan Komnas HAM sejak pemilihan legislatif, Presiden dan juga Pemilukada serentak. Komnas HAM telah menjadikan Timor Tengah Utara sebagai daerah yang mempunyai potensi konflik terkait pemilihan di provinsi NTT, khususnya pelanggaran terhadap hak memilih (*Right to vote*) dan hak dipilih (*Right to take a part of government*).²¹

Kantor KPUD yang terbakar juga diduga Komnas Ham ada indikasi kuat secara masif dan sistematis agar

semua sumber daya digerakkan untuk membungkam proses demokrasi, dan hal ini sangat berbahaya bagi pembelajaran dan pendewasaan demokrasi di negara kita. Bahkan, hasil informasi yang didapatkan oleh Komnas HAM masyarakat Timor Tengah Utara terfragmentasi dalam dua kelompok besar yang berpotensi konflik. Kepolisian juga harus menyelidiki asal muasal terbakarnya kantor KPUD untuk menjaga kualitas demokrasi serta terciptanya kondisi yang kondusif di kabupaten tersebut. KPU Pusat dan Bawaslu sempat mengusulkan menunda Pemilukada di Timor Tengah Utara di 2017, sebagaimana juga keputusan KPU Pusat sebelumnya.²² Akan tetapi, Pemilukada tetap dijalankan pada 9 Desember 2015 lalu.

Kekhawatiran yang sama muncul di Provinsi Papua dalam pelaksanaan Pemilukada Serentak Desember lalu. *Legislator dari Papua, Nason Uti mengatakan bahwa ia khawatir pelaksanaan Pemilukada Serentak di Papua menimbulkan konflik di masyarakat dan berujung pada pelanggaran HAM.* Katanya, hal itu bukan tak mungkin terjadi karena ketika terjadi gesekan di masyarakat aparat keamanan akan berupaya mengendalikan situasi. Dalam kondisi tersebut, tak menutup kemungkinan terjadi gesekan antar aparat keamanan yang melaksanakan pengamanan Pemilukada dengan masyarakat atau massa pendukung pasangan calon bupati/wakil bupati.²³

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Harian Terbit, 13 Oktober 2015, Komnas Ham Minta Pemilukada di Kabupaten Timor Tengah Utara Ditunda ke 2017. Diunduh pada 23 Januari 2016 dari <http://www.harianterbit.com/hanterdaerah/read/2015/10/13/44184/20/20/Komnas-Ham-Minta-Pemilukada-di-Kabupaten-Timor-Tengah-Utara-Ditunda-ke-2017>

²² *Ibid.*

²³ Tabloid Jubi, 17 November 2015. Pemilukada Serentak Berpotensi Konflik dan Berujung Pelanggaran

Nason mencontohkan, wilayah yang berpotensi terjadi gesekan di masyarakat adalah Nabire. Menurut Nason, di kabupaten itu ada delapan pasangan calon. Tiga diantaranya merupakan pasangan yang diusung partai politik dan lima lainnya dari jalur independen. Satu dari pasangan calon bupati/wakil bupati Nabire yang diusung Parpol masih berproses hukum. Namun, Nason mempertanyakan mengapa begitu banyak pasangan independen. Sampai lima orang. Apakah ini memang sesuai jumlah penduduk atau seperti apa? Pemilukada Nabire bisa berdampak pada pelanggaran HAM. Menurutnya, jika misalnya jumlah penduduk Nabire yang punya identitas kependudukan 20 ribu orang, dan setengah dari itu suaranya sudah diwakili parpol, apakah sisanya memungkinkan untuk memberikan dukungan suara kepada lima calon independen. Hal ini karena pelanggaran HAM dalam Pemilukada bisa saja bersumber dari pasangan calon dan tim sukses, putusan penyelenggaraan, atau hal-hal lainnya.²⁴

Hal ini yang dikhawatirkan bisa menimbulkan hal-hal tak diinginkan dikemudian hari. Hampir semua masalah di Papua berawal dari perebutan jabatan politik. Ini karena negara gagal mengakadarkan pemimpin dan politisi orang asli Papua. Nason berharap dalam Pemilukada aparat negara tetap mengacu pada nilai demokrasi,

budaya masyarakat setempat, dan menjaga jangan sampai ada konflik yang berujung pelanggaran HAM. Nason berharap, penetapan pasangan lima calon independen di Nabire oleh penyelenggara Pemilukada sudah sesuai mekanisme agar kedepannya tak menimbulkan masalah. Nason tak ingin karena kepentingan politik akhirnya masyarakat dikorbankan.²⁵

Polda Papua juga menyatakan Nabire merupakan salah satu wilayah yang diantisipasi menjelang pelaksanaan Pemilukada Serentak. Kapolda Papua, Inspektur Jenderal (Pol) Paulus Waterpauw mengatakan, bahwa di Nabire berpotensi terjadi gesekan lantaran kini ada salah satu pasangan calon yang menempuh jalur hukum untuk mendapat hak-haknya. Selain itu, menurut Irjen Waterpauw, Nabire ini berbatasan dengan tiga kabupaten yang tak melaksanakan Pilakda serentak. Ada informasi, diduga akan ada mobilisasi massa. Ini tentu tak diinginkan.²⁶

Sekalipun akhirnya kekhawatiran ini tak terbukti, dan Pemilukada Serentak di Papua berjalan aman dan damai, di masa depan kondisi ini harus terus dijaga. Papua adalah daerah yang sangat *fragile*, artinya konflik bisa saja muncul kembali secara tiba-tiba. Untuk itu, potensi pelanggaran HAM tetap harus diperhatikan dengan sangat serius oleh kepolisian setempat, maupun penyelenggaraan pemilu, dalam hal ini KPU, Bawaslu, bahkan DKPP.

Sebelum pelaksanaan Pemilukada

HAM. Diunduh pada 21 Januari 2016 dari <http://tabloidjubi.com/home/2015/11/17/Pemilukada-serentak-berpotensi-konflik-dan-berujung-pelanggaran-ham/>

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Serentak Desember 2015 kemarin pun, kasus pelanggaran HAM banyak terjadi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia sejak tahun 2005. Salah satu contoh kasusnya adalah unsur pelanggaran HAM dalam Pemilukada Kabupaten Lebak, Banten tahun 2013 lalu. Saat itu, salah satu Hakim Mahkamah Konstitusi, Maria Farida Indrati, mengatakan bahwa ada unsur pelanggaran HAM dalam Pemilukada Lebak. Hakim merasa ada satu pelanggaran HAM di mana pihak terkait di beberapa tempat selalu menyebut jangan pilih orang dari Kanekes (desa di Banten). Padahal, di dalam undang-undang tentang pemilu tidak boleh ada kampanye yang menyinggung ras. Meski demikian, hasil Pemilukada itu tidak dapat dibatalkan. Menurut Maria, indikasi pelanggaran HAM tersebut tidak dapat menjadi alasan untuk menganulir putusan MK terhadap sengketa Pemilukada Lebak. Kalau ditinjau boleh, eksaminasi boleh, tapi tidak (bisa kalau) membatalkan putusan yang telah diambil.²⁷

C. SOLUSI YANG DITAWARKAN

Menarik untuk kita kutip pandangan dari Partai Gerindra terkait pelanggaran HAM dalam Pemilukada Serentak lalu. Banyaknya kecurangan pada Pemilukada Serentak yang sudah berlangsung 9 Desember lalu membuat partai ini angkat bicara. Melalui Ketua DPP Partai Gerindra Bidang Advokasi, Habiburokhman, menilai bahwa Mahkamah Konstitusi berhak memeriksa dan memutus

perselisihan hasil Pemilukada yang memenuhi unsur kecurangan Terstruktur, Sistematis dan Masif (TSM). Di sini letak peran penting Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang ikut memerangi praktek-praktek pelanggaran HAM dalam Pemilukada ini.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa kecurangan Pemilukada yang memenuhi unsur TSM tersebut, seharusnya tidak perlu diperdebatkan lagi. Secara hukum sangat jelas jika Mahkamah Konstitusi mempunyai segala kewenangan itu. Kami akan melapor kepada Komnas HAM soal potensi pelanggaran HAM serius jika Mahkamah Konstitusi menolak untuk memeriksa dan memutus perselisihan hasil Pemilukada yang berdasarkan kecurangan TSM, ungkap Habiburokhman.²⁸

Begitu juga dengan Komnas HAM, di mana lembaga hak asasi manusia ini harus mempunyai peran lebih dalam hal pengawasan pelaksanaan Pemilukada. Habiburokhman pun berharap masalah sengketa Pemilukada bisa menjadi perhatian Komnas HAM karena sudah menyangkut hak asasi manusia orang banyak. Setidaknya Komnas HAM sebagai lembaga mandiri yang berfungsi melaksanakan pengkajian, pemantauan, dan penegakan HAM bisa memberikan semacam kajian khusus kepada MK. Kami bisa memahami

²⁸ Harian Terbit, 5 Januari 2016. *Gerindra Desak MK Periksa Kasus Kecurangan Pemilukada Serentak*. Diunduh pada 25 Januari 2015 dari <http://waspada.co.id/warta/gerindra-desak-mk-periksa-kasus-kecurangan-pemilukada-serentak/>

²⁷ Ibid.

betapa sakit hatinya pasangan calon beserta pendukungnya yang sudah mengeluarkan biaya miliaran rupiah dan tenaga yang amat besar untuk ikut Pemilu, namun tidak diperbolehkan mengajukan upaya hukum apapun, lanjut Habiburokhman.²⁹

Lebih lanjut, ia menyebutkan berdasarkan pada Pasal 17 UU Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan merupakan hak asasi manusia. Dalam pasal tersebut berbunyi: "Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar".³⁰ Jadi, peran Mahkamah Konstitusi sangat penting untuk menjadikan kasus pelanggaran-pelanggaran HAM sebagai pertimbangan dalam memberikan putusan terkait sengketa Pemilu yang di bawa ke lembaga tersebut. Selain itu, peran Komnas HAM juga esensial untuk mencegah dan mengawasi potensi kasus-kasus pelanggaran HAM dalam pelaksanaan Pemilu.

Melihat pengalaman mengadakan Pemilu Serentak tahun lalu, serta kasus-kasus yang penulis

sajikan di atas, peluang terjadinya dan atau malah melanggengkan pelanggaran HAM pada Pemilu Serentak tahun 2017 nanti semakin terbuka lebar. Hal ini disebabkan karena Pemilu Serentak tergolong baru bagi penyelenggara Pemilu. Sementara itu, dari sejarah penyelenggaraan Pemilu, upaya nyata dalam memberantas dana haram kampanye politik para kandidat, selalu mengendap seperti angin lalu saja. Praktik suap, gratifikasi masih berkelindan menghiasi wajah otonomi daerah. Sehingga Pemilu Serentak, juga berpotensi menciptakan korupsi politik serentak pula. Demikian pula pelanggaran Hak-hak masyarakat. Apalagi dengan adanya UU No. 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan besar bagi kepala daerah dalam menerbitkan izin usaha diperbesar sesuai dengan sistem satu pintu dalam pengurusan izin. Sebab dari semua konflik yang terjadi dalam pelaksanaan Pemilu, di mana ujungnya sering terjadi pelanggaran HAM, dikarenakan lingkaran setan korupsi politik yang terjalin antara penguasa dan konglomerasi hitam. Lingkaran setan ini terbangun sejak Pemilu dilaksanakan. Maka, alat pemecahan persoalan ini secara fundamental seharusnya berada pada masyarakat.

Diperlukan sikap kritis masyarakat untuk membelah situasi ini. Yang paling riil dan aplikatif ialah masyarakat dalam memilih kandidat sebetulnya harus responsif dalam menilai *track record* kandidat, mengawasi relasi

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

bisnis kandidat, hingga kritis dalam menilai visi dan misi para kandidat. Sikap kritis ini dapat diwujudkan dalam bentuk tindakan menolak politik uang, mengawasi dana kampanye, melaporkan segala pelanggaran hukum baik administratif dan pidana para kandidat. Untuk menumbuhkan sikap kritis ini, diperlukannya edukasi politik (proses peyadaran) secara mendalam yang dilakukan oleh berbagai pihak. Salah satu pihak yang diwajibkan memberikan edukasi politik adalah KPU sebagai penyelenggara Pemilu. Edukasi diberikan terkait segala hal yang bersentuhan langsung dengan suasana pemilihan dan implikasinya. Bawaslu dan Panwaslu daerah, sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan Pemilu pun harusnya melakukan pengawasan investigatif tanpa harus menunggu laporan masyarakat.³¹

Ketegasan juga menjadi faktor penting dalam upaya menyelesaikan problem pelanggaran HAM. Penyelenggara pemilu (KPU) harus berani membatalkan keikutsertaan kandidat yang berkontestasi dalam Pemilu apabila diindikasikan melakukan pelanggaran HAM. Begitu juga dengan penyelenggara apabila mereka sendiri yang melanggar HAM. Di sini peran Bawaslu dan DKPP sangat penting untuk mengawasi agar penyelenggara pemilu tidak melakukan pelanggaran HAM.

Selain peran Komnas HAM dan Mahkamah Konstitusi, peran universitas (kampus) untuk memperbaiki mutu demokrasi lokal

diperlukan segala upaya konstruktif dari semua pihak. Untuk itu, ada baiknya pula lembaga perguruan tinggi (universitas) mengisi lini peran yang berkaitan pada edukasi. Kampus dapat melakukan pendidikan politik kepada masyarakat di daerah-daerah. Salah satu metodenya adalah melalui program-program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan kampus, dalam rangka menjalankan pengabdian pada masyarakat (Tri Dharma Perguruan Tinggi). Kampus sebaiknya mengarahkan para mahasiswanya melakukan upaya edukasi penyadaran pada masyarakat. Seperti program KKN (Kuliah Kerja Nyata), di mana agenda tahunan wajib di setiap kampus ini dapat saja diprakarsai secara kreatif untuk lebih meningkatkan mutu dan kualitas masyarakat di daerah-daerah menyangkut hak dan kewajiban dalam membangun tatanan pemerintahan yang bersih, maupun pendidikan politik rakyat.

Dengan begitu, masyarakat akan menjadi sadar betapa pentingnya makna Pemilu bagi tujuan inti demokrasi, utamanya bagi pembangunan kesejahteraan bagi masyarakat daerah. Kalaulah semua sudah pada jalurnya, tentu saja Pemilu tidak akan lagi menjadi sarana berkembangnya korupsi dan pelanggaran HAM. Sebaliknya, menjadi perayaan kemanusiaan di mana setiap warga negara dapat terlibat.

D. KESIMPULAN DAN SARAN

Pemilihan umum dalam perspektif HAM hakekatnya merupakan pelak-

³¹ Padang Ekspres. Op cit.

sanaan hak dasar politik rakyat, yaitu hak untuk ikut serta menentukan arah dan masa depan kehidupan bersama dalam suatu masyarakat bernegara. Begitu penting dan besarnya pengaruh pemerintah terhadap kehidupan rakyat sehari-hari, memberikan justifikasi yang kuat bagi rakyat untuk memilih hak politik, yaitu memilih dan mengontrol pemerintahan. Meski berjalan lancar bukan berarti Pemilukada Serentak 2015 tidak memiliki persoalan. Kasus pelanggaran HAM menjadi salah satu masalah yang diduga akan sering timbul dalam pelaksanaan Pemilukada di tahun-tahun selanjutnya.

Diperlukan sikap kritis masyarakat untuk membelah situasi ini. Yang paling riil dan aplikatif ialah masyarakat dalam memilih kandidat sejatinya harus responsif dalam menilai *track record* kandidat, mengawasi relasi bisnis kandidat, hingga kritis dalam menilai visi dan misi para kandidat. Sikap kritis ini dapat diwujudkan dalam bentuk tindakan menolak politik uang, mengawasi dana kampanye, melaporkan segala pelanggaran hukum baik administratif dan pidana para kandidat. Untuk menumbuhkan sikap kritis ini, diperlukannya edukasi politik (proses peyadaran) secara mendalam yang dilakukan oleh berbagai pihak.

Selain itu, penyelenggara pemilu (KPU) harus berani membatalkan keikutsertaan kandidat yang berkontestasi dalam Pemilukada apabila diindikasikan melakukan pelanggaran HAM. Begitu juga dengan penyelenggara apabila mereka sendiri

yang melanggar HAM. Di sini peran Bawaslu dan DKPP sangat penting untuk mengawasi agar penyelenggara pemilu tidak melakukan pelanggaran HAM.

Dalam tulisan ini, penulis juga menyarankan beberapa hal berikut:

1. KPU harus melakukan evaluasi menyeluruh terhadap keseluruhan tahapan Pemilukada
2. KPU, Bawaslu, dan DKPP harus melibatkan partisipasi aparat yang berwajib secara lebih masif dalam hal mencegah dan mengawasi terjadinya potensi pelanggaran HAM
3. KPU, Bawaslu, dan DKPP harus meningkatkan koordinasi dengan Komnas HAM untuk mencegah dan mengawasi terjadinya potensi pelanggaran HAM Untuk itu, diperlukan aturan bersama yang memiliki kekuatan hukum kuat.
4. KPU harus memperbaiki Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan melakukan pemuktahiran data secara lebih gradual untuk mencegah adanya penduduk yang tidak dapat memilih dalam Pemilukada

DAFTAR PUSTAKA

- Aribowo,dkk,1996.*Mendemokratiskan Pemilu*. Jakarta: Elsam.
- Suseno, Frans Magnis. 1991. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Kenegaraan*. Jakarta: Gramedia.
- Harian Terbit, 5 januari 2016. *Gerindra Desak MK Periksa Kasus Kecurangan Pemilukada Serentak*.

Diunduh pada 25 Januari 2015 dari <http://waspada.co.id/warta/gerindra-desak-mk-periksa-kasus-kecurangan-Pemilukada-serentak/>

Harian Terbit, 13 Oktober 2015, *Komnas Ham Minta Pemilukada di Kabupaten Timor Tengah Utara Ditunda ke 2017*. Diunduh pada 23 Januari 2016 dari

<http://www.harianterbit.com/hanterdaerah/read/2015/10/13/44184/20/20/Komnas-Ham-Minta-Pemilukada-di-Kabupaten-Timor-Tengah-Utara-Ditunda-ke-2017>

Padang Ekspres, 15 Agustus 2015. *Pemilukada dan Pelanggaran HAM*.

Diunduh pada 23 Januari 2016 dari <http://www.news.padek.co/detail/a/34582>

Republika, 29 Oktober 2015. *LIPI: Potensi Pelanggaran HAM di Pemilukada Serentak Tinggi*. Diunduh pada 20 Januari 2016 dari

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/Pemilukada/15/10/29/nwz10t336-lipi-potensi-pelanggaran-ham-di-Pemilukada-serentak-tinggi>

Seputar Indonesia, 17 Maret 2007. *Mewaspada Pelanggaran HAM dalam Pemilukada*. Diunduh pada

Evaluasi Pemilukada Serentak 2015: PELANGGARAN HAM BIDANG ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

Evaluation of Simultaneous Local Election 2015: HUMAN RIGHTS VIOLATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Abdul Wahid

ABSTRAK/ABSTRACT

Pelanggaran HAM dalam penyelenggaraan Pemilukada yang dilakukan secara serentak belum lama ini masih terjadi. Salah satu bentuk pelanggaran HAM yang dilakukan oleh para penyelenggara Pemilukada serentak atau lembaga apapun yang terkait dengan Pemilukada serentak, adalah pengabaian hak warga negara dalam administrasi kependudukan. Ketidakvalidan data dalam administrasi kependudukan yang kemudian berdampak mereduksi kualitas penyelenggaraan Pemilukada serentak merupakan bentuk pelanggaran HAM, yang tentu saja mengakibatkan kerugian bagi warga negara dan pembangunan demokrasi di Indonesia.

Violation of human rights in election implementation still occur simultaneously. One form of human rights violations committed by the organizers of the election simultaneously or institutions associated with the simultaneous election, is the neglect of the rights of citizens in the administration of residence. The invalidity of demographic data subsequently leading simultaneously reduce the quality of the elections is a violation of human rights, which of course resulted in losses for citizens and the development of democracy in Indonesia.

Kata Kunci : Pemilu, Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Penduduk
Keywords: Election, Democracy, Human Rights, Population

A. PENDAHULUAN

Tanggal 9 Desember 2015 menjadi momentum istimewa bagi penyelenggaraan pesta demokrasi di tingkat

lokal. Meski pesta demokrasi lokal atau Pemilukada ini berhasil dilaksanakan di 264 daerah, namun saat itu (tanggal 9 Desember 2015), ada lima

daerah harus ditunda karena masalah hukum dan 62 TPS harus menjalani pemungutan suara ulang karena berbagai masalah.

Berbagai masalah itu menunjukkan, bahwa masih terdapat problem dalam penyelenggaraan Pemilu. Pesta demokrasi yang dijalankan secara serentak belum benar-benar berjalan ideal. Masih banyak persoalan lama yang membuat Pemilu ini menimbulkan keributan dan gugatan publik, bahkan berdampak meluas.

Meskipun ada sejumlah persoalan lama yang mengganggu kualitas penyelenggaraan Pemilu, namun secara umum Pemilu serentak 2015 berjalan lancar. Menurut Rusdianto Sudirman,¹ bahwa Pemilu serentak ini menunjukkan kematangan demokrasi yang makin menggembarakan dan dapat menjadi contoh negara-negara lain. Dengan begitu publik berharap kepala daerah terpilih dapat mengemban amanah rakyat dengan baik melalui inovasi dan kreatifitas dalam mempercepat pembangunan untuk kesejahteraan rakyat daerah.

Meski berjalan lancar bukan berarti Pemilu serentak 2015 tidak memiliki persoalan. Masalah utama terdapat pada tahapan pencalonan, rendahnya partisipasi pemilih, politik uang dan Netralitas PNS. Perlu ada evaluasi terkait pencalonan yang masih bermasalah hingga pelaksanaan Pemilu serentak digelar, sengketa pencalonan masih berlanjut. Padahal pencalonan itu isu yang membuat banyak masalah dalam Pemilu, dan

¹ Rusdianto Sudirman, *Evaluasi Pemilu Serentak 2015*, <http://www.bugiswarta.com/2015/12/opini-evaluasi-Pemilu-serentak-2015.html>

baik terkait dengan proses pendaftarannya, verifikasi, kemudian penetapan pasangan calon, sampai pada penetapan pasangan calon di Bawaslu, di Panwaslu, maupun di Pengadilan Tinggi Tata Usaha negara.

Evaluasi itu harus dilakukan, di antaranya karena ada norma yuridis yang tidak dijalankan. Ada kepentingan lain di luar norma yuridis yang dikedepankan, sehingga membuat norma yuridis mengalami disfungsi. Hal inilah yang dikritik Edwin Markham, bahwa *"Kita telah melafalkan hukum utama. Mari kita sekarang menerapkannya dalam hidup ini."*, yang ditujukan pada setiap pengemban amanat negara untuk menyejarahkan produk hukum dalam kehidupan masyarakat dan kenegaraan. Pengemban merupakan sosok manusia yang sudah pintar melafalkan hukum, namun belum tentu militan dalam mengimplementasikannya.²

Kalangan penyelenggara Pemilu sebenarnya memahami norma yang mengatur Pemilu, norma yang menentukan hak-hak masyarakat (pemilih) dan norma-norma yang mengatur kewajiban yang harus dijalankannya. Sayangnya, mereka memilih tidak setia atau teguh dalam menjalankan norma yuridis. Regulasi mengenai hak pemilih dalam Pemilu misalnya tidak benar-benar ditegakkan.

B. PEMBAHASAN

B.1 Hak konstitusionalitas atas Identitas

Perkembangan nilai-nilai demokrasi pada umumnya mencakup

² Bambang Satriya, *Hukum Indonesia masih di Simpang Jalan*, Nirmana Media, Jakarta, 2014, hal.1.

tentang kebebasan masyarakat dalam berpendapat, di mana demokrasi membangun kondisi agar setiap warga mampu menyuarakan pendapatnya. Demokrasi juga menjunjung Kebebasan berkelompok artinya demokrasi memberikan jalan bagi masyarakat untuk membentuk kelompok bisa berupa partai politik maupun memberikan dukungan kepada siapapun sesuai kepentingannya.³

Kebebasan yang menjadi atau dijadikan sebagai hak itu merupakan wujud pengakuan mengenai urgensi penegakan hak asasi manusia (HAM). Penegakan HAM ini menjadi salah satu parameter penting yang menentukan konstruksi pemerintahan disebut berkeadaban atau tidak, termasuk dalam relasinya dengan konstruksi Indonesia sebagai negara hukum.

Hans Kelsen, “negara hukum (*allgemeine staatslehre*) akan lahir, apabila sudah dekat *identiteit der Staatsordnung mit der rechtsordnung*, semakin bertambah keinsafan hukum dalam masyarakat, berarti semakin dekat kita dalam pelaksanaan negara hukum yang sempurna”. Oleh karenanya, negara hukum hanya dapat diposisi sejatikan sebagai negara hukum apabila dalam praktik kenegaraannya atau pemerintahannya mengakui dan menghormati (mengapresiasi) sendi-sendi hak asasi manusia.⁴

Urgensi HAM itu dikemukakan Nurcholis Madjid, bahwa HAM meru-

upakan persoalan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak hanya di negara-negara dunia ketiga, di negara maju pun HAM merupakan isu yang tak pernah berhenti dibicarakan. Untuk dapat berbicara tentang HAM dengan baik, seseorang memerlukan komitmen yang tulus. Komitmen yang tulus selalu berakar dalam kesadaran tentang makna dan tujuan hidup, yang umumnya diajarkan oleh agama.⁵

Lembaga dunia (PBB), dalam salah satu rumusan yang dikemukakan pada tahun 1974 sangat menekankan bahwa, bicara soal HAM, adalah “*don't speak the biological need, we mean those condition of life which allow as fully to developed and use our human qualities of intelligence and conscience and to satisfy our spiritual need,*” sehingga mendiskusikan HAM, selain ter-kait dengan kebutuhan biologis (terpenuhinya sandang, pangan, dan papan) juga terpenuhinya kebutuhan mental spiritual (adanya kondisi yang kondusif terjaminnya perkembangan dan kebutuhan rohani manusia.⁶

Dalam berbagai versi sejarah munculnya Hak Asasi Manusia, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa HAM memang berasal dari barat. Pendapatnya tersebut serupa dengan pendapat Baehr yang menyatakan bahwa “tidak ada keraguan, bahwa ide perlindungan HAM pertama-tama dirumuskan di Barat.” Dokumen-

⁵ Ibid.

⁶ A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (Hakham)*. Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hal. 11.

³ Swasono Rahardi, *Negara-negara Demokrasi Dunia*, Pustaka Anak Indonesia, Jakarta, 2012, hal. 6.

⁴ Suharmanto, *Pemilukada Jujur sebagai Pembentukan Negara Hukum*, Makalah, Surabaya, 2015, hal. 2.

dokumen paling awal yang memasuki HAM adalah *Bill of Rights* (Inggris, 1688), *Declaration of The Rights of Man and of The Citizen* (Prancis, 1789), dan *Bill of Rights* (Amerika, 1791).⁷

Pengakuan dunia Internasional atas Hak Asasi Manusia diwujudkan dalam *Universal Declaration of Human Right*, deklarasi yang kemudian menjadi dasar didirikannya PBB. *Universal Declaration of Human Right* tersebut mengandung dua makna, makna ke dalam dan makna ke luar yang berlaku bagi semua bangsa dan pemerintahan di negaranya masing-masing. Makna ke luar adalah berupa komitmen untuk saling menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat kemanusiaan antar negara-bangsa, agar terhindar dan tidak terjerumus lagi dalam malapetaka peperangan yang dapat menghancurkan nilai-nilai kemanusiaan. Sedangkan makna ke dalam, mengandung pengertian bahwa Deklarasi HAM sedunia tersebut harus senantiasa menjadi kriteria obyektif oleh rakyat dari masing-masing negara dalam menilai setiap kebijakan (seperti dalam soal politik produk legislasi) yang dikeluarkan oleh pemerintahnya.⁸

Supaya HAM itu dapat direalisasikan, maka dibentuklah peraturan perundang-undangan untuk menjembatannya. Pembentukan ini mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum. HAM sebagai bagian tak terpisahkan dari konsep

⁷ Muladi (edt). *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 217.

⁸ Peter Baehr dkk (edt), *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*. Yayasan Obor, Jakarta, 2001, hal. xx.

negara hukum berimplikasi pada adanya pengakuan konstitusional bahwa jaminan perlindungan HAM merupakan elemen esensial konstruk Indonesia modern.⁹

Hal tersebut telah dinyatakan dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), "Negara Indonesia adalah negara hukum". Negara hukum menurut Djokosutono adalah negara yang berdasarkan pada kedaulatan hukum. Hukumlah yang berdaulat atas negara tersebut. Negara merupakan subjek hukum dalam arti *Rechtstaat* (badan hukum publik). Oleh sebab itu, menurut Sudargo Gautama, dalam negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan Negara terhadap perseorangan sebab Negara tidaklah Maha Kuasa sehingga tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan-tindakan negara terhadap warganya dibatasi oleh hukum. Batasan itulah yang mencirikan apakah suatu negara merupakan negara hukum. Para ahli Eropa Kontinental menyebut negara hukum sebagai *rechstaat*, sedangkan ahli hukum Anglo Saxon memakai istilah *rule of law*.¹⁰

Stahl menyebutkan empat unsur *rechtstaat*, yaitu pengakuan Hak Asasi Manusia (HAM), pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan unsur *rule of law*, menurut A.V. Dicey adalah

⁹ Majda el Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Rajawali Pers. Jakarta, 2008, hal. 59.

¹⁰ A. Masyhur Effendi, *Op.Cit.*, hal 42.

HAM dijamin lewat undang-undang, persamaan kedudukan di muka hukum (*equality before the law*), dan supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*) serta tidak adanya kesewenang-wenangan tanpa aturan yang jelas.

Sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa, manusia secara kodrati dianugerahi hak dasar yang disebut hak asasi, tanpa perbedaan antara satu dengan lainnya. Dengan anugerah hak asasi tersebut, manusia dapat mengembangkan diri pribadi, peranan, dan sumbangannya bagi peradaban atau kehidupan manusia atau makhluk Tuhan lainnya di muka bumi.

Hal itu sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 butir 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Dalam UUD 1945 Pasal 28I ayat (1) disebutkan bahwa Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

Pasal 71 dan Pasal 72 UU No 39/1999 juga menyatakan bahwa Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam

Undang-undang ini, peraturan perundangan-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab demikian meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Pendekatan yuridis itu jelas mengingatkan, bahwa pemerintah atau penyelenggara Pemilu pada mempunyai kewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia, yang salah satu diantara hak hak asasi ini adalah hak pengakuan atas identitas warga dalam membangun demokrasi Indonesia. Pengakuan identitas ini harus mengalami kemajuan dari waktu ke waktu, yang dibuktikan dengan keselarasan, ketepatan, atau validitas data identitas warga yang menjadi peserta dalam penyelenggaraan Pemilu pada.

Penyelenggaraan regulasi Pemilu pada harus lebih menegakkan perlindungan hak pilih dan dipilih setiap warga negara. Misalnya terkait validitas daftar pemilih tetap (DPT). Hal ini disebabkan karena masih buruknya sistem administrasi kependudukan dimasing-masing daerah.¹¹ Jika ber-dasar Pada PKPU Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu pada, dalam menetapkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) KPU melakukan pencocokan

¹¹ Rusdianto Sudirman, *Op.Cit.*

dan pemutakhiran data pemilih yang bersumber dari Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan (DP4) yang kemudian disinkronkan dengan DPT pemilu terakhir (DPT Pilpres 2014).

Dalam ranah itulah letak peran petugas pemutakhiran data pemilih (PPDP) yang di tunjuk oleh KPU untuk melakukan verifikasi faktual data pemilih dengan mendatangi setiap rumah penduduk untuk melakukan pencoklikan data pemilih, yang seharusnya jika KPU dan Jajarannya disetiap tingkatan bekerja secara profesional DPT yang dihasilkan adalah data yang valid, maka tidak perlu ada lagi penambahan daftar pemilih dengan menetapkan DPTb1. Secara nomenklatur saja Daftar Pemilih Tetap, Frasa “Tetap” disini artinya tidak dapat berubah lagi, baik di tambah maupun dikurangi. Oleh karena itu PKPU terkait DPT ini harus lebih menjamin bahwa data yang ada adalah data yang valid dan tidak perlu lagi ada celah penambahan data pemilih dengan menggunakan nomenklatur DPTb1.¹²

Adanya data pemilih yang tidak valid menunjukkan kondisi administrasi kependudukan yang tidak mendukung penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dan melindungi hak pemilih. Pemilih yang semestinya bisa menggunakan hak pilihnya guna membangun demokrasi, akhirnya tereliminasi akibat invaliditas data kependudukan.

Dalam pertimbangan Undang-

undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan disebutkan, bahwa dalam rangka mewujudkan tertib administrasi kependudukan secara nasional, Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada hakikatnya berkewajiban memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialami oleh Penduduk dan/atau Warga Negara Indonesia yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pertimbangan lainnya diperkuat, bahwa dalam rangka peningkatan pelayanan Administrasi Kependudukan sejalan dengan tuntutan pelayanan Administrasi Kependudukan yang profesional, memenuhi standar teknologi informasi, dinamis, tertib, dan tidak diskriminatif dalam pencapaian standar pelayanan minimal menuju pelayanan prima yang menyeluruh untuk mengatasi permasalahan kependudukan, perlu dilakukan penyesuaian terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan;

Harus dipahami oleh negara (penyelenggara Pemilu), bahwa dalam Undang-undang Dasar 1945 disebutkan mengenai salah satu hak warga negara yang mendasar,

¹² *Ibid.*

yakni hak untuk mempergunakan suaranya, di samping hak-hak warga negara Indonesia yang lainnya. Hal ini menunjukkan, bahwa secara konstitusionalitas, warga negara mempunyai hak untuk ikut menentukan perjalanan negeri ini dengan cara menggunakan hak suaranya, di antaranya melalui Pemilukada serentak.

Dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (1) dinyatakan bahwa, “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Pasal ini menjelaskan bahwa setiap warga negara, yaitu orang Indonesia asli maupun bangsa lain yang disahkan undang-undang sebagai warga negara, mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum dan pemerintahan. Setiap warga negara juga berhak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (UUD 1945 Pasal 28D ayat (3)).

B.2 Penataan Administrasi Kependudukan

Pada tanggal 28 Oktober 2005, Indonesia telah meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Right* atau Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2005. Kovenan tersebut terdiri dari pembukaan dan Pasal-Pasal yang mencakup 6 bab dan 53 Pasal dan berisikan pokok-pokok HAM di bidang sipil dan politik yang tercantum dalam *Universal Declaration of Human*

Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia). Ratifikasi ini menjadikan kovenan tersebut mengikat secara hukum di Indonesia.

Pemilukada juga merupakan salah satu sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dan Hak Asasi Manusia dalam bidang politik. Hal tersebut diwujudkan dengan adanya hak pilih dalam pemilu yang dimiliki oleh setiap warga negara. Hal ini ditegaskan dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 43 ayat (1), “setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.”

Hak memberikan suara atau memilih (*right to vote*) merupakan hak dasar (*basic right*) setiap individu/warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh Negara. Jaminan terhadap hak ini telah dituangkan baik dalam Konstitusi (UUD 1945-Amendemen) maupun UU, yakni UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Hak untuk memilih dalam Pemilukada sepenuhnya adalah hak asasi subyektif dari setiap individu. Penggunaannya tidak boleh diintervensi oleh siapapun, baik itu negara maupun masyarakat. Hak ini akan dapat membuat kehidupannya bisa berkembang, baik dalam relasinya dengan negara maupun masyarakat.

Dimensi progresifitas itulah yang

disampaikan Miriam Budiardjo¹³ dalam memahami HAM. Ia menulis, bahwa hak asasi itu hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Dianggap bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama, atau kelamin, dan karena itu bersifat asasi serta universal. Dasar dari semua hak asasi ialah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya.

Mengacu pada pendapatnya Miriam Budiardjo itu menunjukkan, bahwa cita-cita masyarakat atau pemilih yang mendambakan terjadinya perubahan manakala hal pilihnya tersalurkan, adalah perwujudan HAM, karena implementasinya ini memang bukan hanya bisa menjadi bukti bahwa haknya terlindungi di negara hukum, tetapi juga dapat memberikan perubahan, minimal dalam keikutsertaannya membangun dan mengembangkan demokrasi.

Peran warga negara dalam membangun dan mengembangkan demokrasi, di antaranya dapat ditunjukkannya, bilamana negara juga menunjukkan komitmen atau tanggungjawabnya dalam menegakkan norma-norma yuridis yang di dalam norma-norma ini sudah menentukan mengenai hak-hak warga negara, di antaranya hak memilih.

Setiap warga negara secara personal bebas menentukan penggunaan

hak memilihnya, tanpa takut terhadap ancaman dalam bentuk apapun. Pemenuhan hak tersebut dijamin oleh peraturan perundang-undangan di negeri ini. Dengan payung hukum ini, negara harus melindungi hak politik warga negara itu dari berbagai ancaman yang berasal dari kelompok masyarakat, termasuk dari kinerja institusi negara yang tidak maksimal dalam menegakkan hak politik masyarakat ini.

Jaminan perlindungan yang diimplementasikan oleh negara itulah yang akan menentukan kualitas PemiluKada, karena hak pilih merupakan inti penyelenggaraan pesta demokrasi. Hak pilih ini jelas berelasi dengan kualitas administrasi kependudukan. Kalau administrasi kependudukan tidak diselenggarakan dengan baik, maka akibatnya hak pilih masyarakat gagal digunakan.

Kondisi adiminsitrasi kependudukan¹⁴ yang selama ini masih menjadi “duri” penyelenggaraan demokrasi (PemiluKada), harus dijadikan obyek reformasi serius oleh pemerintah. Kalau masih saja banyak warga yang kehilangan hak hak berpolitiknya akibat administrasi kependudukan yang *semrawut*, maka ini artinya identik dengan pelanggaran terhadap hak berpolitik warga.

¹³ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gra-media Pustaka Utama. Jakarta, 1996, hal. 120.

¹⁴ Administrasi Kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain, lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan

A.Masyhur Effendi¹⁵ menyebut, bahwa hak asasi manusia dengan negara hukum tidak dapat dipisahkan, justru berpikir secara hukum berkaitan dengan ide bagaimana keadilan dan ketertiban dapat terwujud. Dengan demikian, pengakuan dan pengukuhan negara hukum salah satu tujuannya melindungi hak asasi manusia, yang berarti hak dan sekaligus perseorangan diakui, dihormati dan dijunjung tinggi.

Dalam konteks jaminan atas HAM, konstitusi memberikan makna penting tersendiri bagi terciptanya sebuah paradigma negara hukum sebagai buah dari proses dialektika demokrasi yang telah berjalan secara amat panjang dalam lintasan sejarah peradaban manusia. Jaminan atas HAM meneguhkan pendirian bahwa negara bertanggungjawab atas tegaknya supremasi hukum.¹⁶ Jaminan konstitusi atas HAM adalah bukti dari hakikat, kedudukan dan fungsi konstitusi itu sendiri bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁷

Dalam ranah itu dapat dipahami, bahwa setiap orang memang bebas menggunakan atau tidak menggunakan hak pilihnya itu, akan tetapi kebebasan menggunakan hak pilih ini bisa gagal terwujud ketika administrasi kependudukan masih menyimpan “ruang” untuk menghambat atau membuatnya tidak jelas. Kesejatan penegakan HAM ditentukan oleh terlaksana tidaknya

perlindungan hak-hak warga negara, di antaranya hak terlibat dalam pembangunan demokrasi. Dalam ranah inilah, Pemerintah Daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten punya kewajiban dan tanggungjawab sangat besar.

Dalam pasal 7 ayat (1) disebutkan, bahwa Pemerintah kabupaten/kota berkewajiban dan bertanggung jawab menyelenggarakan urusan Administrasi Kependudukan, yang dilakukan oleh bupati/walikota dengan kewenangan meliputi:

- a) koordinasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- b) pembentukan Instansi Pelaksana yang tugas dan fungsinya di bidang Administrasi Kependudukan;
- c) pengaturan teknis penyelenggaraan Administrasi Kependudukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- d) pembinaan dan sosialisasi penyelenggaraan Administrasi Kependudukan;
- e) pelaksanaan kegiatan pelayanan masyarakat di bidang Administrasi Kependudukan;
- f) penugasan kepada desa untuk menyelenggarakan sebagian urusan Administrasi Kependudukan berdasarkan asas tugas pembantuan;
- g) penyajian Data Kependudukan berskala kabupaten/kota berasal dari Data Kependudukan yang telah dikonsolidasikan dan dibersihkan oleh Kementerian yang bertanggung jawab dalam urusan pemerintahan dalam negeri; dan

¹⁵ A.Masyhur Effendi, *Dimensi/ Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Ghalia Indonesia, Bogor, 1994, hal. 45.

¹⁶ Majda el Muhtaj, *Op.Cit*, hal. 93.

¹⁷ *Ibid*.

h) koordinasi. pengawasan atas penyelenggaraan Administrasi Kependudukan.

Kalau sudah begitu, maka pelanggaran HAM di ranah penyelenggaraan demokrasi, dalam hal ini Pemilu serentak, tetap saja bisa terulang kembali di Pemilu serentak berikutnya, jika pemerintah (baik pusat maupun daerah) tidak meningkatkan kualitas penataan administrasi kependudukannya atau tidak serius dalam memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum terhadap hak warga negara.

C. PENUTUP

Pelanggaran HAM bukan hanya bisa dilakukan seseorang kepada orang lain, tetapi juga lembaga, badan, organisasi, atau negara kepada warga negara. Para penyelenggara Pemilu serentak atau lembaga apapun yang terkait dengan Pemilu serentak, adalah pihak yang terbukti mengabaikan hak warga negara dalam administrasi kependudukan. Invaliditas data kependudukan yang kemudian berdampak mereduksi kualitas penyelenggaraan pesta demokrasi dalam Pemilu serentak merupakan bentuk pelanggaran HAM.

Pelanggaran HAM dalam Pemilu serentak itu harus menjadi perhatian serius di Pemilu serentak di masa mendatang. Rekonstruksi administrasi kependudukan harus dilakukan oleh pemerintah supaya penyelenggaraan Pemilu serentak ke depan menjadi lebih baik dibandingkan

sebelumnya. Implementasi yuridis yang bersifat pemenuhan hak warga negara dalam Pemilu serentak akan berpengaruh besar terhadap penyelenggaraan demokrasi itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Masyhur Effendi, 2005, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (Hakham)*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- _____, 1994, *Dimensi/Dimamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Bambang Satriya, 2014, *Hukum Indonesia masih di Simpang Jalan*, Jakarta: Nirmana Media.
- Majda el Muhtaj, 2008, *Dimensi-Dimamisi HAM, Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta, Rajawali Pers.
- Miriam Budiardjo. 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,
- Muladi (edt). 2005, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep, dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Refika Aditama, Bandung.
- Peter Baehr dkk (edt), 2001, *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Swasono Rahardi, 2012, *Negara-negara Demokrasi Dunia*, Jakarta:

EVALUASI SISTEM HUKUM PEMILUKADA SERENTAK TAHUN 2015 : PELAJARAN UNTUK PEMILUKADA SERENTAK BERIKUTNYA.

EVALUATION OF LEGAL SYSTEM SIMULTANEOUS LOCAL ELECTION 2015: LESSONS LEARN FOR NEXT ELECTION

Muh. Risnain

ABSTRAK/ABSTRACT

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara serentak pada tahun 2015 yang lalu, ternyata masih banyak menyisakan problematika sistemik. Persoalan substansi hukum terkait tidak antisipatifnya pengaturan mengenai calon tunggal dan penyelesaian sengketa merupakan persoalan normatif yang masih sering dihadapi. Pada tataran struktur penyelenggara pemilu juga banyak terjadi pelanggaran etika, begitu juga dengan persoalan kultur pemilih dan kontestan - tingkat kesadaran politik masih sangat rendah, hal ini terindikasi dari masih adanya praktek *money politics* di berbagai daerah. Problem sistemik tersebut harus dibenahi dengan cara sistemik pula, dengan memperbaiki substansi hukum Pemilukada, terutama pada sistem rekrutmen penyelenggara pemilu dan tingkat kesadaran politik pemilih dan kontestan.

The implementation of Regional Head Election (Election) to elect governors, regents and city mayors simultaneously in 2015, there were still many systemic problems. The Issues to the legal substance related to unanticipate the arrangements regarding the single candidate and dispute settlement which still become normative issue that frequently encountered. At the level of the election management structure (election organizer) also happened many ethical infringement, as well as the culture of voters and contestants that the level of political awareness is still very low, this shown by the practice of money politics in some regions. The systemic problems must be addressed in a systemic way as well, by improving the legal substance of the local election, particularly in the recruitment system of election organizer and political awareness both voters and contestants.

Kata kunci : Reformasi, Pemilihan, Kepala Daerah, Sistem.

Keywords: Reformation, Election, Head of Region, System

A. PENDAHULUAN

Pemilihan Kepala Daerah serentak telah selesai dilaksanakan pada penghujung tahun 2015. Secara Ini kali pertama pemilu kepala daerah secara serentak dilaksanakan di seluruh Indonesia. Sejak tahun 2005 atau sepuluh tahun yang lalu, pemilu kepala daerah dilakukan secara sporadik di berbagai daerah di Indonesia 2005. Pelaksanaan pemilu yang berbeda menimbulkan kritik baik persoalan inefisiensi, konstitusionalitas maupun persoalan sosial dan *moral hazard* yang menyelimutinya.

Keputusan untuk melaksanakan pemilu kepala daerah secara serentak pun tidak semulus pelaksanaan pemilu kepala daerah tahun 2015. Menjelang pelaksanaan pemilu kepala daerah tahun 2015 telah menimbulkan problem hukum dan ketatanegaraan yang begitu pelik. Mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) bersama DPR telah mengesahkan undang-undang nomor 22 tahun 2014 tentang pemilihan kepala daerah yang memberikan kewenangan DPRD untuk memilih kepala kepala daerah. Undang-undang ini mendapat penolakan dari berbagai kalangan, demonstrasi dilakukan hampir di semua daerah meminta pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung sebagaimana yang dilaksanakan hampir sepuluh tahun terakhir. Merespons tuntutan publik yang gencar presiden SBY pada waktu itu mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) yang membatalkan pasal yang mengatur kewenangan

DPRD untuk memilih kepala daerah. Hasilnya kepala daerah dikembalikan lagi pemilihannya oleh rakyat secara langsung.

Menjelang pelaksanaan pemilu kepala daerah pada tahun 2015 persoalan hukum kembali muncul. Persoalan yang tidak pernah dipikirkan pembentuk undang-undang kemudian muncul terutama pada pencalonan kepala daerah yang tidak memenuhi persyaratan kompetisi (calon tunggal). Di beberapa daerah seperti di kota Mataram, Kota Surabaya awalnya tidak ada calon yang mendaftar untuk menantang petahana. Walaupun kemudian muncul calon yang menantang petahana, tetapi kesan publik calon yang muncul hanyalah boneka untuk mengisi ruang kompetisi yang kosong. Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya mewarnai pemilu kepala daerah serentak adalah dualisme kepengurusan partai politik pengusung calon kepala daerah¹.

Hasil evaluasi yang dilakukan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengungkapkan sejumlah catatan-catatan serius dalam penyelenggaraan Pemilukada serentak tahap pertama di tahun 2015. *Pertama*, Persoalan pertama, anggaran penyelenggaraan pemilu kepala daerah masih dibebankannya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dalam prakteknya sedikit banyak menghambat pelaksanaan Pemilukada di beberapa daerah terutama pengajuan Nota Perjanjian

¹ Mohammad Mahrus Ali, Tafsir Sistimatis untuk Pemilukada Demokratis, *Majalah Konstitusi*, Nomor 104, 2015, hlm. 3.

Hibah Daerah (NPHD). *Kedua*, proses pencalonan, terutama kisruh dualisme kepengurusan dan tahapan pendaftaran calon kepala daerah yang diwarnai dengan berbagai gugatan dan sengketa pencalonan yang berujung pada penundaan Pemilukada di lima daerah kurang dari 24 jam sebelum pemungutan suara dilangsungkan yakni Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Simalungun, Kota Pematangsiantar, Kota Mando, dan Kabupaten Fak-fak. *Ketiga*, pembiayaan kampanye banyak dikritik karena dianggap sebagai salah satu akar persoalan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat (vote turn out) di Pemilukada serentak 2015. Meskipun, penurunan tingkat partisipasi juga disebabkan oleh banyak faktor lain seperti kejenuhan pemilih, figur yang ditawarkan, sampai dengan urusan teknis administratif. Pada sisi lain, keberadaan debat publik yang seharusnya dijadikan wahana bagi masyarakat untuk menguji kualitas gagasan, visi-misi, sampai dengan program yang ditawarkan. *Keempat*, pendaftaran pemilih. Pemberian hak politik warga negara yang berbeda antara Pemilukada dengan pilpres. Jika dalam UU 42/2008 penyandang disabilitas mental diberikan hak pilih, akan tetapi di dalam UU 8/2015 yang mengatur jalannya Pemilukada hal ini tidak diberikan. Kelima, alasan penyelesaian sengketa pemilu. Ketentuan syarat selisih suara yang termaktub dalam Pasal 158 UU 8/2015 bagi setiap calon kepala daerah untuk yang ingin mengajukan

permohonan sengketa MK. Pasal ini terkesan menafikan tujuan keadilan pemilu itu sendiri, yakni suatu proses sengketa hasil pemilu di MK bukanlah persoalan angka dan hasil semata, tetapi juga keadilan materiil.

Berbagai persoalan di atas diperkirakan tetap dihadapi pada pemilu kepala daerah tahun 2017, 2019, 2021 dan 2023 mendatang. Oleh karena itu perlu kajian yang mendalam yang akan membedah persoalan pemilu kepada daerah pada tahun 2015 yang lalu, sekaligus menemukan sebuah konsep untuk mengatasi kendala-kendala hukum yang dihadapi yang dapat menghambat pemilu kepala daerah tahun 2017 mendatang. Tulisan ini hendak mengevaluasi pelaksanaan pemilu kepala daerah dan menemukan solusi untuk mengatasi persoalan yang diperkirakan dihadapi dalam pelaksanaan pemilukada jilid kedua yang akan dilaksanakan pada pemilu kepala daerah tahun-tahun mendatang.

B. PROBLEMATIKA SISTEM HUKUM PEMILU KEPALA DAERAH TAHUN 2015.

Sebelum pada pembahasan problematika sistem hukum pemilu kepala daerah tahun 2015, penting bagi penulis untuk memahami landasan teoritikal tentang hukum sebagai sebuah sistem. Menurut Lawrence M. Friedman² dalam buku, *American Law: An Introduction* hukum sebagai suatu sistem terdiri dari tiga elemen yaitu

² Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law : An Introduction*, Norton and Company, New York, hal.15.

: materi hukum (*substance*), tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga (*structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Pertama, elemen materi hukum menurut Friedman yaitu *"another aspect of the legal system is its substance. By this is meant actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all "the law" in popular sense of the term-the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that "by law" a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar.* Maksudnya bahwa aspek substansi dari hukum adalah peraturan perundang-undangan, norma-norma dan perilaku orang-orang dalam sistem hukum tersebut.

Kedua, elemen kelembagaan dan kinerja lembaga hukum. Friedman mendiskripsikan elemen ini dengan kalimat. *"we now have a preliminary, rough idea of what we mean when we talk about legal system. There are another ways analyzes this complicated and set of institutions. To begin with, the legal system has structure. The system constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent long terms aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for the long time to come. This is the structure of the legal system-its skeleton or framework, the durable part, which give a kind of shape and definition to the whole".*³

Maksudnya adalah hukum harus

3 Ibid.

dijalankan oleh sebuah lembaga yang memiliki kewenangan untuk menjalankan dan melaksanakan proses penegakkan hukum.

Ketiga, elemen budaya hukum. mengenai elemen ini Friedman menjelaskan dengan kalimat. *"by this we mean peoples attitude toward law and the legal system-their beliefs, values, ideas and expectations. In other words, it is that part of general culture which concerns the legal system. The legal culture, in other words, is the climate of political of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert- a dead fish lying in the basket, not a living fish swimming in its sea"*⁴

Maksudnya bahwa budaya hukum merupakan perilaku masyarakat menghadapi hukum sangat dipengaruhi oleh kepercayaan-kepercayaan (*beliefs*), nilai-nilai (*values*), cita-cita (*ideas*) dan harapan (*expectations*) yang dimiliki masyarakat. Budaya hukum merupakan iklim pemikiran politik dan kekuatan sosial yang menentukan hukum ditaati, diabaikan atau dilanggar masyarakat. Friedman menganalogikan bahwa tanpa budaya hukum maka sebuah sistem hukum seperti "ikan mati melayang dalam keranjang" bukan seperti ikan hidup yang berenang di laut.

Teori sistem hukum Friedman di atas menurut Satya Arinanto⁵ telah menjadi bahan rujukan dan menjadi

⁴ Ibid.

⁵ Satya Arinanto, Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca reformasi, (Jurnal Konstitusi Volume 3 Nomor 3 September 2006, Jakarta, 2006), hal.79.

pola politik pembangunan hukum nasional yang tertuang dalam RPJMN. Politik pembangunan hukum nasional Indonesia kemudian berpijak pada diagnosa permasalahan substansi hukum, kelembagaan hukum dan budaya hukum sebagai upaya pembangunan hukum nasional.

Berdasarkan pada landasan pemikiran di atas, maka penulis mengevaluasi penyelenggaraan pemilu kepala daerah secara serentak di atas menggunakan juga pendekatan hukum sebagai sistem yang terdiri sub-sistem substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.

B.1 Problem Substansi Hukum.

Di samping persoalan real yang ditemukan dalam pelaksanaan pemilu kepala daerah tahun 2015 yang lalu, masalah yang tidak kalah pentingnya adalah mengupas persoalan-persoalan hukum dan ketatanegaraan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan penyelenggaraan pemilu yang dijadikan dasar penyelenggaraan pemilu yang sangat berpengaruh pada sukses tidaknya pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Sebelum menjadi undang-undang yang menjadi undang-undang keberadaan undang-undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan Perpu No. 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota menjadi undang-undang mengalami historis yang tidaklah mulus. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme

pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Pilihan mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui DPRD meneguhkan tafsiran para pembentuk undang-undang tentang makna dipilih secara demokratis yang tertuang dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Pilihan ini juga tidak sepenuhnya keliru karena pilihan inipun didasarkan pada dampak politik dan sosial yang timbul dalam pelaksanaan pemilu kada selama sepuluh tahun yang diwarnai dengan money politics dan konflik horisontal antara masyarakat. Ternyata tidak sejalan dengan aspirasi sebagian besar masyarakat yang masih menghendaki pemilihan kepala daerah secara langsung⁶.

Merespons tuntutan masyarakat pada tahun 2014 mantan presiden SBY mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Secara filosofis dipilihnya mekanisme pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota secara langsung dan serentak secara bertahap dilakukan sejak tahun 2015 adalah untuk mewujudkan prinsip demokrasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi

⁶ Ferry Kurnia Rizkiyansyah, dkk, *Pertaruhan Demokrasi : Dinamika Pemilu 2009*, Baticpress, 2010, hlm. 16-17.

dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota⁷.

Pertimbangan lain yang melatarbelakangi keluarnya Perpu No 1 tahun 2014 adalah pertimbangan mengenai kepentingan yang memaksa sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang di dalamnya memuat tentang persyaratan perlunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang apabila: *pertama*, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang, *kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan *ketiga*, kekosongan hukum tersebut tidak dapat di atasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan⁸.

Di samping itu persoalan yang muncul berkaitan dengan substansi pengaturan adalah masalah calon tunggal. Fenomena calon tunggal karena minimnya kontestasi dalam Pemilukada serentak tidak diprediksi pembentuk undang-undang nomor 1 tahun 2015. Akibatnya pada pemilu kada serentak terjadi ditiga daerah Kab. Tasik Malaya, kab.Timur tengah

utara, dan kab.Blitar. Kekosongan hukum (*recht vacuum*) kemudian dibuka krannya oleh mahkamah konstitusi melalui putusan MK Nomor 100/PUU/XIII/2015. Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa calon tunggal tetap dianggap sebagai kontestasi dengan meminta kepada masyarakat secara langsung untuk menyatakan setuju atau tidak setuju terhadap calon tunggal yang diajukan⁹.

B.2 Problem Struktural

Problem kultural berkaitan dengan institusi penyelenggara pemilu kepala daerah. sebagaimana diketahui organisasi penyelenggara pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang secara organisatoris berada di tingkat pusat sampai kabupaten dan Kota.

Sejatinya keberadaan penyelenggara pemilu untuk menghadirkan pemilu yang kredibel dan bermartabat dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Penyelenggara pemilu untuk itu diformulasikan sebagai lembaga yang independen dan imparsial. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya disamping bertindak professional tentu juga dengan independensi¹⁰.

Namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya penyelenggara pemilu baik anggota KPU maupun anggota Bawaslu terkadang melakukan perbuatan-perbuatan yang tidak

⁹ Moh.Mahfud M.D, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Pustaka LP3ES , Jakarta 2006, hlm.5.

¹⁰ Moh. Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2007. hlm.133.

⁷ Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta,2006, hlm. 13.

⁸ Penjelasan umum Perpu Nomor 1 tahun 2015.

professional dan tidak independen. Sebagai buktinya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) sebagai lembaga penegak etika penyelenggara pemilu telah menyidangkan beberapa kasus dugaan pelanggaran kode pada pemilu kada serentak tahun 2015 yang lalu. DKPP melakukan sidang pelanggaran kode etik anggota KPU Provinsi Kalimantan Tengah dan anggota KPU Kab. Kotawaringin Timur pada Jumat 18 maret 2016¹¹. Pada 18 maret 2013 DKPP juga menggelar sidang kode etik Bawaslu Provinsi Jambi dan Panwas Kota Sungai Penuh. Pada 16 maret 2016 DKPP menggelar sidang kode etik KPU Kabupaten Supiori, dan KPU serta Panwas Nabire. Pada rabu 24 februari 2016 DKPP membacakan putusan dengan Teradu Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Sindangbarang, Cianjur, Jawa Barat, atas nama Dede Suherman. Putusan DKPP menyatakan Dede terbukti melanggar kode etik penyelenggara Pemilu. Pada rabu 24 bulan februari 2016 Salah satu Anggota Panwaslu Kabupaten Bengkalis, Riau, Rudi Iskandar dinyatakan terbukti melanggar kode etik penyelenggara Pemilu¹².

B.3 Problem Kultural.

Persoalan yang tidak kalah pentingnya yang dihadapi oleh pemilu kepala daerah serentak pada tahun 2015 yang lalu adalah problem kultural masyarakat, para calon kepala daerah dan tim sukses yang terlibat

dalam praktek politik uang (*money politics*). Bahkan ditengarai politik uang telah menjadi bagian dari budaya buruk yang lahir dari demokrasi langsung yang dilakukan setelah reformasi mulai dari pemilihan kepala desa, kepala daerah, pemilu legislatif bahkan pemilu presiden.

Indikasi praktek *money politics* pada pemilu kepala daerah serentak diakui oleh Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) Arief Budiman mengakui ada beberapa kasus *money politic* di beberapa daerah, seperti yang ditemukan Bawaslu. Menurut komisioner Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Nasrullah pihaknya menemukan praktik politik uang sedikitnya di 29 kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilukada serentak¹³.

C. UPAYA MENGATASI PROBLEMATIKA : PELAJARAN PEMILU MENDATANG.

Uraian pada bagian sebelumnya memperjelas problematika penyelenggaraan pemilu kepala daerah secara serentak baik dari substansi, struktur maupun kultural. Oleh karena itu pendekatan yang digunakan untuk mengatasi problematika pelaksanaan pemilu pada pemilu yang akan datang adalah dengan pendekatan sistem hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Lawrence Friedman di atas. Menurut penulis, 3 (tiga) sistem itulah yang harus diperbaiki untuk menjamin pelaksanaan pemilu

¹¹ <http://www.dkpp.go.id/index.php?a=daftarberita&id=2>

¹² Ibid.

¹³ <http://Pemilukada.kompas.com/read/2015/12/09/21433421/KPU.Akui.Ada.Money.Politic.dalam.Pemilukada.tetapi>.

yang kredibel, bermartabat, dan berintegritas¹⁴.

Pertama, reformasi dan reformulasi substansi hukum. politik perundang-undangan yang mendasari dilaksanakannya pemilihan kepala daerah secara langsung dimulai sejak undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, undang-undang no. 12 tahun 2008 tentang perubahan undang-undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, undang-undang no.22 tahun 2014 dan terakhir undang-undang no. 1 tahun 2015. Dari semua produk hukum pemilukada yang dikeluarkan tidak semuanya memadai dengan perkembangan dinamika kehidupan politik dan demokrasi yang cepat berubah. Pengalaman bagaimana undang-undang no. 22 tahun 2014 yang hanya berlaku selama satu bulan kemudian dibatalkan dengan perppu merupakan pelajaran berharga bagi pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) untuk mendesain hukum pemilukada sesuai dengan perkembangan kehidupan demokrasi. Begitu juga dengan undang-undang nomor 1 tahun 2015 yang substansi masih bermasalah terkait dengan calon independen dan rezim penyelesaian sengketa hasil pemilu¹⁵. Menurut penulis jalan untuk memebentuk substansi hukum pemilukada kedepan yang baik adalah dengan mengkaji secara mendalam substansi yang diatur dalam undang-undang kemudian didiskusikan kepada public sebelum sampai pada pembahasan.

Pelibatan ahli dan *civil society* dalam pembahasan RUU menjadi penting untuk dilakukan.

Kedua, reformasi struktur penyelenggara pemilu. Laporan DKPP menunjukkan bahwa penyelenggara pemilu serentak pada tahun 2015 yang lalu adalah komponen sistem pemilu yang penting bagi kredibilitas dan integritas pemilu kepala daerah. banyaknya laporan dan kasus yang disidangkan DKPP memperlihatkan bagaimana perilaku dan etika sebagian dari penyelenggara pemilu masih bermasalah. Kode etik yang dikeluarkan tidak sepenuhnya ditaati bahkan terkesan dilecehkan oleh oknum penyelenggara pemilu. Di samping itu yang tidak kalah pentingnya adalah melakukan bimbingan teknis terkait kode etik penyelenggara pemilu.

Ketiga, reformasi kultural. Disadari bahwa *money politics* bukanlah kejahatan bersegi satu tetapi melibatkan kedua belah pihak didalamnya yaitu konsisten dan rakyat pemilih. Oleh karena itu yang diperbaiki adalah keduanya. Caranya dengan menggiatkan pendidikan politik melalui kampanye anti money politic baik pada kontestan maupun rakyat pemilih. Yang tidak kalah penting adalah dengan mengkriminalisasi *money politics* sama seperti penyuaipan dalam tindak pidana korupsi. Ke depan *money politics* bukan hanya menjerat pelaku tetapi juga rakyat penerima money politic.

D. PENUTUP

¹⁴ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press, hlm.132.

¹⁵ Bintan R Saragih, Politik Hukum, Bandung, CV. Utomo, , 2006, hlm.17

D.1 Simpulanm

Pelaksanaan pemilu kepala daerah untuk memilih gubernur, bupati dan walikota secara serentak pada tahun 2015 yang lalu ternyata masih banyak menyisakan problematika yang sistemik. Persoalan substansi hukum terkait tidak antisipatifnya pengaturan mengenai calon tunggal dan penyelesaian sengketa merupakan persoalan normative yang masih sering dihadapi, pada tataran struktur penyelenggara pemilu juga menjadi masalah terkait pelanggaran etika yang masih terjadi, begitu juga dengan persoalan kultur pemilih dan kontestan masih sangat rendah tingkat kesadaran politik terindikasi dari masih adanya praktek money politik di berbagai daerah. problem sistemik tersebut harus dibenahi dengan cara sistemik pula dengan memperbaiki substansi hukum pemilu kepala daerah, terutama Undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota, memperbaiki sistem rekrutmen penyelenggara pemilu dan memperbaiki tingkat kesadaran politik pemilih dan kontestan.

D.2 Saran

Pada pemilu serentak tahun 2015 masih banyak masalah sistemik yang harus dilakukan perbaikan. Upaya perbaikan pun harus dilakukan secara sistematis dengan memperbaiki undang-undang no.1 tahun 2015, memperbaiki etika dan perilaku penyelenggara pemilu dan memperbaiki kultur politik masyarakat. Menurut hemat penulis untuk memperbaiki kondisi ini

maka perlu pembenahan dari hulu persoalan yaitu ketika rekrutmen penyelenggara pemilu. Rekrutmen harus sedapat mungkin diisi oleh orang-orang yang independen dan tidak berafiliasi dengan kontestan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, FH UII Press.2004.
- Bintan R Saragih, Politik Hukum, Bandung , CV. Utomo, , 2006.
- Ferry Kurnia Rizkiyansyah, dkk, Pertaruhan Demokrasi : Dinamika Pemilu 2009, Baticpress, 2010,
- Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta,2006.
- Lawrence M. Friedman, , *American Law : An Introduction*, Norton and Company, New York, 1984.
- Moh.Mahfud M.D, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Pustaka LP3ES , Jakarta 2006
- _____, MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2007

Jurnal

- Mohammad Mahrus Ali, Tafsir Sistimatis untuk Pemilikada Demokratis, *Majalah Konstitusi*, Nomor 104, 2015
- Satya Arinanto, Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca reformasi, *Jurnal Konstitusi* Volume 3 Nomor 3 September 2006, Jakarta, 2006.

Sumber elektronik

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)

MASA DEPAN PENGAWAS PEMILU DOMESTIK DI INDONESIA

FUTURE OF DOMESTIC ELECTION SUPERVISOR IN INDONESIA

Arif Budiman

ABSTRAK/ABSTRACT

Keberadaan pengawas Pemilu dibutuhkan untuk menjamin terpenuhinya hak-hak politik warga negara dalam penyelenggaraan Pemilu. Namun, pengawas Pemilu seringkali mengalami bias yang disebabkan antara lain oleh kepentingan politik, kondisi sosial politik negara penyelenggara, dan kinerja organisasi. Variabel kinerja organisasi amat menentukan dalam menghadapi setidaknya tiga tantangan kerja pengawasan, yaitu jangka waktu pengawasan, daya jangkau wilayah, dan profesionalitas kerja. Kajian ini menyimpulkan bahwa pengawas Pemilu domestik di Indonesia dapat menjawab tiga tantangan tersebut, sehingga keberadaannya tetap dibutuhkan dalam mengawal demokrasi Pemilu di Indonesia.

The existence of election supervisor is needed to ensure the fulfillment of the political rights of citizens in running the elections. However, the election supervisors often face a bias caused by political interests, political and social conditions of the country, and organizational performance. The variable of organizational performance was determining in facing three challenges of supervisory work i-e the period of supervision, the coverage area, and professionalism. This study concluded that the domestic electoral supervisor in Indonesia can answer these three challenges, so its presence still needed in guarding the electoral democracy in Indonesia.

Kata Kunci: Hak Politik, Pengawasan Pemilu, Kinerja Organisasi

Keyword: Political Right, Election Supervision, Organizational Performance

A. PENDAHULUAN

Demokrasi mensyaratkan adanya Pemilu secara berkala. Pemilu merupakan sarana bagi pemilih untuk menentukan pemimpinnya. Penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan secara rutin dalam periode tertentu memungkinkan sirkulasi kekuasaan berlangsung secara bermartabat, teratur, dan terencana. Dengan dukungan aturan kepiluan yang disepakati bersama, setiap peserta dapat mengikuti kontestasi perebutan kekuasaan dalam posisi setara dan memiliki peluang yang sama.

Selain sebagai sarana pergantian kekuasaan, Pemilu juga merupakan perangkat penting bagi upaya penyelesaian konflik dan meredam ketegangan politik. Melalui Pemilu, suatu pemerintahan dapat memperkuat legitimasi kekuasaannya sekaligus mendelegitimasi kekuatan pihak oposisi. Kemenangan yang diperoleh lewat Pemilu merupakan bukti paling nyata yang menunjukkan besaran dukungan rakyat terhadap pemerintah yang berkuasa. Sebaliknya, Pemilu dapat pula menjadi sarana bagi oposisi untuk merebut kekuasaan dengan cara damai. Kemenangan oposisi dalam Pemilu merupakan pesan paling jelas bagi penguasa untuk segera meninggalkan singgasana kekuasaannya dan memberi jalan bagi oposisi untuk mengimplementasikan visi perjuangannya.

Kualitas demokrasi suatu negara ditentukan, salah satunya, oleh kualitas Pemilu. Semakin baik penyelenggaraan Pemilu suatu

negara, semakin baik pula kualitas demokrasinya. Sebaliknya, kualitas penyelenggaraan Pemilu yang buruk menunjukkan kualitas demokrasi yang buruk pula. Orde Baru dan Orde Reformasi sama-sama menggunakan Pemilu sebagai alat bantu pergantian kekuasaan. Bedanya, partisipasi politik pada masa Orde Baru tidak sepenuhnya murni berasal dari kehendak pemilih, tetapi lebih pada faktor adanya mobilisasi (*mobilized participation*). Selain itu, keanggotaan dalam parlemen tidak seluruhnya melalui mekanisme pemilihan oleh masyarakat pemilih, tetapi ada yang melalui penunjukkan, seperti keanggotaan parlemen dari Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi ABRI. Kondisi ini menunjukkan bahwa demokrasi yang berlaku pada masa Orde Baru tidak dapat diklaim sebagai demokrasi sejati, karena partisipasi lebih dimotivasi oleh faktor mobilisasi, dan keanggotaan parlemen tidak seluruhnya melalui mekanisme pemilihan langsung.

Persamaan hak dalam memilih, dipilih, terlibat dalam pemerintahan, dan kesempatan dalam mengakses layanan publik merupakan hak asasi yang melekat pada setiap individu manusia. Hal tersebut secara nyata tertuang dalam Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang menyatakan bahwa: 1) Setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan negaranya, baik secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara bebas; 2) Setiap orang berhak atas akses yang sama untuk memperoleh pelayanan umum

di negaranya; 3) Keinginan rakyat harus dijadikan dasar kewenangan pemerintah; keinginan tersebut harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilakukan secara berkala dan sungguh-sungguh, dengan hak pilih yang bersifat universal dan sederajat, serta dilakukan melalui pemungutan suara yang rahasia ataupun melalui prosedur pemungutan suara secara bebas yang setara.

Begitupun dengan ketentuan dalam Pasal 25 Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang menyatakan bahwa, “setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk: a. ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b. memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; c. memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa Pemilu merupakan sarana utama bagi implementasi hak asasi manusia. Setiap orang berhak memilih dan dipilih dalam jabatan politik serta menyampaikan aspirasinya melalui mekanisme pemungutan suara dalam

Pemilu. Untuk menjamin hak asasi tersebut terpenuhi maka pengawasan Pemilu menjadi penting, yaitu untuk menjaga kredibilitas dan integritas penyelenggaraan Pemilu.

Pengawasan Pemilu berperan penting dalam upaya mewujudkan Pemilu yang berintegritas. Pengawasan Pemilu menjamin kualitas proses dan hasil, menjaga agar Pemilu tidak bergeser dari tujuan-tujuan demokrasi, dan mencegah terjadinya pelanggaran atau kecurangan yang dapat merusak kualitas penyelenggaraan Pemilu.¹ Global Commission on Election, Democracy, and Security,² dalam laporan yang dirilis pada September 2012 dengan judul *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, mendefinisikan Pemilu berintegritas sebagai:

“any election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle”

(setiap Pemilu yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokratis persamaan hak pilih universal dan politik sebagaimana diatur

¹ Nur Hidayat Sardini. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu, Sebuah Sketsa*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2014. Hlm. 16

² Laporan Global Commission on Election, Democracy, and Security: *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. diterbitkan oleh International IDEA and The Kofi Annan Foundation pada 26 November 2012.

dalam standar dan peraturan internasional, profesional, imparcial, dan transparan dalam hal persiapan dan administrasinya sepanjang tahapan penyelenggaraan Pemilu).

Hak politik, menurut Ramlan Surbakti,³ terdiri atas dua kategori, yakni hak memilih dan mengganti para pejabat puncak dalam pemerintahan, dan hak untuk mempengaruhi visi kebijakan publik, termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan sebagainya. Kedua hak politik itu melahirkan tak hanya pemilihan umum, tapi juga badan-badan perwakilan rakyat, dan badan-badan perwakilan melahirkan kepala-kepala eksekutif. Dari situ kemudian lahir lembaga-lembaga tinggi negara. Lebih lanjut, Ramlan mengatakan bahwa implementasi kedua hak politik tersebut mensyaratkan adanya kebebasan politik. Kebebasan politik itulah yang melahirkan partai politik, kelompok kepentingan, media massa, dan lain sebagainya.

Untuk mewujudkan Pemilu berintegritas, diperlukan 5 (lima) langkah penting, yaitu:

- 1) Menyusun dan memberlakukan aturan kepemiluan yang sejalan dengan nilai-nilai hak asasi manusia dan keadilan Pemilu;
- 2) Membentuk badan penyelenggara Pemilu yang profesional, kompeten, independen, transparan, dan terpercaya;

³ Ramlan Surbakti. *Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia*. Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik Th XII. No. 2. April 1999, hlm. 1-2

- 3) Menciptakan lembaga dan norma yang mengakomodir persaingan multipartai dan pembagian kekuasaan;
- 4) Menghilangkan berbagai hambatan—legal, administratif, ekonomi, dan sosial—yang menghalangi terwujudnya kesetaraan dalam partisipasi politik;
- 5) Menyusun aturan mengenai pendanaan politik.⁴

Integritas Pemilu mensyaratkan dukungan sistem aturan dan kelembagaan yang menjamin penyelenggaraan Pemilu berlangsung secara adil dan sesuai dengan standar Pemilu demokratis. Pemilu yang demokratis meniscayakan hak yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi baik menjadi pemilih maupun kandidat atau peserta Pemilu, kesetaraan nilai suara, kerahasiaan pilihan, ketersediaan informasi yang cukup mengenai Pemilu dan kampanye, kenetralan penyelenggara, dan integritas serta kredibilitas hasil Pemilu.⁵

Kredibilitas Pemilu tidak hanya ditandai oleh keteraturan dan profesionalitas administrasinya, tetapi juga adanya kebebasan menyampaikan pendapat, berserikat, berkumpul, dan bebas dari rasa takut. Selain itu, harus ada keterbukaan mengenai prosesnya, ketersediaan sistem regulasi dan hukum yang mumpuni, juga kesempatan yang sama bagi seluruh peserta. Indikator lainnya adalah penyelenggara Pemilu

⁴ ACE Electoral Knowledge Network. *The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*. Revision Number 3. 2013, hlm. 9

⁵ *Ibid*, hlm 11-12

yang independen dan imparial, akurasi penghitungan suara, serta tingkat penerimaan terhadap hasil Pemilu.⁶

Sejatinya, pengawasan Pemilu dapat berperan sebagai pengawal integritas penyelenggaraan pemilihan umum. Namun, terdapat sejumlah data dan fakta yang menunjukkan bahwa pengawas Pemilu tidak mampu menjalankan perannya tersebut dengan maksimal. Kritik bermunculan dalam sejumlah kajian mengenai kinerja pengawas pemilu, baik yang bekerja pada level internasional maupun domestik. Dengan menggunakan metode deskriptif-analitis, kajian ini bermaksud mengurai berbagai kekuatan dan kelemahan pengawas Pemilu baik yang bersifat internasional maupun domestik. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik studi kepustakaan. Beberapa pertanyaan yang akan dijawab antara lain adalah apa sajakah kelebihan dan kelemahan pengawas Pemilu dalam menjalankan peran dan fungsinya? Bagaimanakah kinerja pengawas Pemilu sejauh ini? Dan akhirnya, bagaimanakah masa depan pengawas Pemilu di Indonesia. Namun demikian, dengan berbagai alasan, antara lain keterbatasan waktu, biaya, dan sumber data, kajian ini hanya akan memfokuskan pembahasan pada masa depan pengawas Pemilu domestik di Indonesia.

B. MEMAHAMI PENGAWASAN PEMILU

Istilah 'pengawasan' Pemilu

⁶ *Ibid*, hlm. 12

(*election monitoring*) seringkali digunakan secara bergantian dengan 'pemantauan' Pemilu (*election observation*) untuk merujuk dan menjelaskan suatu aktivitas yang sama. Meskipun seringkali digunakan secara bergantian, ada sebagian kalangan kepeiluan yang membedakan istilah 'pemantauan' dengan 'pengawasan'. Electoral Institute of Southern Africa dalam *Principles for Election Management, Monitoring, and Observation in the SADC Region*, menjelaskan perbedaan kedua istilah tersebut. Istilah 'pemantauan' merujuk pada pengumpulan informasi atau fakta secara langsung dari lokasi peristiwa dan menyusun penilaian komprehensif mengenai kredibilitas, legitimasi, dan transparansi proses Pemilu. Biasanya dilakukan oleh pihak eksternal yang tidak memiliki wewenang mengintervensi baik terhadap pelaksanaan pemungutan maupun penghitungan suara. Sedangkan istilah 'pengawasan' dipakai untuk menjelaskan kegiatan pengumpulan informasi, pemeriksaan, dan evaluasi proses Pemilu. Biasanya dilakukan oleh pihak internal (domestik) yang dapat diperkenankan meminta penyelenggara Pemilu untuk mengamati penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara.

Dalam kajian kepeiluan juga ditemukan adanya perbedaan pengertian mengenai pengawasan Pemilu. Ada yang melihatnya dari perspektif tindakan kelembagaan, namun ada juga yang memandangnya sebagai

tindakan individual. Dalam perspektif tindakan kelembagaan, pengawasan Pemilu dipahami sebagai:

“the observation of an election by one or more independent parties, typically as a delegation from another country or a non-governmental organization (NGO) primarily to assess the conduct of an election process on the basis of national legislation and international election standards”.⁷

(pengawasan pemilu oleh satu atau lebih pihak independen, biasanya sebagai delegasi dari negara lain atau suatu organisasi non-pemerintah (ORNOP) utamanya untuk menilai pelaksanaan proses Pemilu atas dasar aturan nasional dan standar Pemilu internasional)

Standar Pemilu Internasional berakar dari hak-hak politik dan kebebasan fundamental yang tertuang dalam berbagai instrumen internasional. Standar Pemilu Internasional mencakup hal-hal sebagai berikut:

- 1) Hak dan kesempatan, tanpa pembedaan dan pembatasan yang tidak beralasan, bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dan urusan publik melalui: a) pemilu berkala yang memenuhi asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; b) hak pilih universal dan bernilai setara; c) hak dipilih dan memilih; d) hak untuk memilih secara bebas

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Election_monitoring, diakses 20 Juni 2015

dan rahasia di dalam bilik suara secara;

- 2) Kebebasan berekspresi dan menyampaikan pendapat;
- 3) Kebebasan berserikat;
- 4) Kebebasan berkumpul;
- 5) Kebebasan untuk berkegiatan;
- 6) Kebebasan dari diskriminasi; dan
- 7) Hak mendapatkan penyelesaian atas perselisihan secara efektif.⁸

Di sisi yang lain, Arne Tostensen memaknai pengawasan Pemilu sebagai tindakan individual. Sambil merujuk pada *International IDEA: Glossary of Electoral and Related Terms*, Arne Tostensen⁹ mendefinisikan pengawasan Pemilu sebagai:

The purposeful gathering of information regarding an electoral process, and the making of informed judgements on the conduct of such a process on the basis of the information collected, by persons who are not inherently authorised to intervene in the process, and whose involvement in mediation or technical assistance activities should not be such as jeopardise their main observation responsibilities.

(Pengumpulan informasi yang terarah mengenai proses Pemilu, dan pembuatan penilaian yang lengkap mengenai proses tersebut berdasarkan informasi yang dikumpulkan, oleh seseorang yang tidak memiliki wewenang

⁸ European Commission. *Handbook for European Union Election*. Second Edition. Elanders Sverige AB. 2008, hlm. 14-15

⁹ Arne Tostensen. *Election Observation As An Informal Means of Enforcing Political Rights*. Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter. Vol. 2. NR 3. 2004, hlm. 330

melakukan intervensi terhadap proses dimaksud, dan oleh mereka yang dapat tetap fokus pada tanggung jawab pengawasannya dalam situasi dan kondisi apapun).

Kajian ini memperlakukan istilah 'pengawasan' dan 'pemantauan' Pemilu secara sama dan menggunakannya secara bergantian untuk merujuk pada aktivitas yang sama, yaitu kegiatan pengumpulan informasi, pemeriksaan, dan evaluasi proses Pemilu baik oleh pihak asing ataupun domestik dengan tujuan menjaga agar penyelenggaraan Pemilu sejalan dengan prinsip-prinsip standar Pemilu internasional.

Pengawasan Pemilu merupakan perangkat penting untuk meningkatkan kualitas Pemilu. Kehadiran pengawas Pemilu dapat meningkatkan kepercayaan publik, memperbaiki kualitas logistik Pemilu, mencegah tindak pelanggaran Pemilu, meredam potensi kekerasan dan konflik, serta menyebarkan nilai-nilai demokrasi Pemilu.¹⁰ Masyarakat pemilih akan memiliki kepercayaan yang lebih terhadap tingkat kejujuran, keadilan, dan keterbukaan penyelenggaraan Pemilu manakala di dalamnya hadir pengawas Pemilu yang kredibel dan independen. Kepercayaan tersebut kemudian menjadi dorongan bagi pemilih untuk datang ke tempat pemungutan suara dan memberikan suaranya. Alhasil, tingkat partisipasi politik pun meningkat, dan berakibat pada menguatnya legitimasi terhadap

pejabat politik yang terpilih dan terhadap pemerintahan secara keseluruhan.

Keberadaan pengawas Pemilu juga dapat menjadi insentif bagi perbaikan kualitas logistik Pemilu, baik pada aspek pengadaan maupun pendistribusian. Karena peran dan fungsinya, organisasi maupun individu pengawas Pemilu dapat mengawasi dan memberikan penilaian mengenai tingkat kecermatan dalam produksi dan ketepatan waktu dalam proses distribusi logistik Pemilu. Pengawasan tersebut dimaksudkan untuk memastikan mutu logistik Pemilu sesuai dengan ketentuan, dan didistribusikan sesuai jadwal yang ditetapkan. Kecermatan dan ketepatan dalam pengelolaan logistik penting agar setiap warga negara yang memiliki hak pilih dapat memberikan suaranya tanpa terkendala oleh kerusakan, keterlambatan, atau ketiadaan logistik Pemilu.

Indikator kualitas Pemilu juga ditentukan oleh tingkat pelanggaran yang terjadi selama penyelenggaraan Pemilu. Dalam banyak kesempatan, kehadiran pengawas Pemilu dapat mencegah terjadinya pelanggaran oleh para peserta maupun penyelenggara Pemilu. Bagi suatu negara yang membutuhkan dukungan internasional, misalnya, laporan pengawas Pemilu mengenai adanya cacat penyelenggaraan Pemilu yang disebabkan oleh banyaknya tindak pelanggaran, dapat mengganggu upaya negara tersebut dalam menggalang dukungan dan memperkuat legitimasi politik dan kekuasaannya. Oleh karena

¹⁰ Judith Kelley. *Election Observers and Their Biases*. *Journal of Democracy*. Volume 21. Number 3. July 2010, hlm. 158

itu, kehadiran pengawas Pemilu dapat mendorong para pihak, utamanya pihak penguasa, untuk menahan diri dari berbuat curang, melancarkan intimidasi, dan memanipulasi proses dan hasil Pemilu.

Dalam kerangka penggalangan dukungan internasional pula, suatu negara (baca: pemerintah berkuasa) akan menahan diri dari penggunaan cara-cara kekerasan untuk memenangkan Pemilu manakala disitu hadir pengawas Pemilu. Dengan demikian, kehadiran pengawas Pemilu merupakan disinsentif bagi terjadinya konflik politik dan kekerasan yang terkait dengan Pemilu.

Akhirnya, laporan yang disampaikan atau dipublikasikan oleh pengawas Pemilu kepada publik mengenai kesuksesan atau kegagalan suatu penyelenggaraan Pemilu dapat berguna bagi perbaikan standar dan hukum internasional mengenai pemilihan umum. Variabel-variabel pendukung kesuksesan suatu Pemilu akan dicatat sebagai elemen penguat demokrasi Pemilu, sementara faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan akan dinilai sebagai virus jahat yang merusak bangunan demokrasi Pemilu. Keduanya penting sebagai sumber data dan informasi yang amat diperlukan dalam upaya peningkatan kualitas Pemilu.

Namun demikian, penting untuk dicatat, bahwa pengawas Pemilu menjadi perangkat utama dalam peningkatan kualitas Pemilu, hanya apabila ia secara penampilan juga berkualitas dan kredibel. Proses menyematkan legitimasi atas suatu

Pemilu oleh pengawas Pemilu, harus dilakukan oleh mereka yang juga memiliki legitimasi. Thomas Franck, sebagaimana dikutip oleh Judith Kelley, mengingatkan bahwa apabila tindakan pengawasan dilakukan oleh mereka yang tidak kredibel maka hasilnya akan membahayakan. Alih-alih melegitimasi pemerintahan demokratis, pengawas Pemilu justru menjadi pengabsah atas rezim yang tidak demokratis, atau pemberi jalan bagi rezim tersebut untuk memanipulasi hasil Pemilu.¹¹

C. EKSISTENSI DAN RASIONALITAS PENGAWASAN PEMILU

Selain alasan mendasar untuk menjamin terimplementasikannya hak asasi manusia dalam bentuk hak-hak politik warga negara, kehadiran pengawas Pemilu, khususnya pada lingkup internasional, setidaknya disebabkan oleh 2 (dua) faktor, yaitu *pertama*, adanya pergeseran pemahaman mengenai konsep intervensi kedaulatan negara; dan *kedua*, dimasukkannya variabel kondisi politik dalam persyaratan bantuan internasional.¹²

Pengawasan ataupun bantuan teknis yang dilakukan oleh pihak asing kepada negara tertentu tidak lagi dipandang sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan negara, juga tidak dianggap sebagai campur tangan dalam urusan dalam negeri dari negara tersebut, khususnya dalam proses reformasi politik. Terlebih,

¹¹ Ibid, hlm. 159

¹² Arne Tostensen. *Election Observation As An Informal Means of Enforcing Political Rights*. Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter. Vol. 2. NR 3. 2004, hlm. 335

pengawas Pemilu internasional hanya akan datang atas dasar undangan dari negara penyelenggara, dan hanya akan hadir di negara yang telah meratifikasi sejumlah instrumen internasional mengenai hak asasi manusia.

Selain itu, situasi geo-politik pasca perang dingin juga menghadirkan suasana baru dalam tatahubungan antarnegara, khususnya dalam hal penyelenggaraan program bantuan internasional. Komunitas masyarakat internasional hanya akan memberikan bantuannya kepada negara yang mampu memenuhi persyaratan kondisi politik tertentu, antara lain adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, dukungan terhadap demokrasi, dan adanya Pemilu yang jujur dan adil. Penilaian mengenai kualitas penyelenggaraan Pemilu di suatu negara harus dilakukan oleh pengawas Pemilu yang kredibel dan independen. Manakala pengawas Pemilu lokal/domestik dipandang tidak mampu melepaskan dirinya dari pengaruh kekuatan politik tertentu di negara tersebut, maka pengawas Pemilu internasional menemukan alasan kehadirannya.

Pengawas Pemilu internasional biasanya hadir pada 4 (empat) situasi, yaitu:

- 1) Munculnya negara baru, baik oleh sebab dekolonisasi, pemisahan diri, maupun pembubaran federasi;
- 2) Rekonstitusi masyarakat atau negara yang sempat terpecah oleh konflik internal ataupun perang saudara;
- 3) Transisi dari kekuasaan otoritarian yang telah berlangsung lama ke

sistem pemerintahan demokratis; dan

- 4) Pemulihan dari ketegangan politik kepada situasi yang lebih stabil.¹³

Pengawasan Pemilu internasional itu sendiri bertujuan untuk:

- 1) Melegitimasi atau mendeligitimasi proses Pemilu;
- 2) Memperbaiki kualitas penyelenggaraan Pemilu (biasanya melalui rekomendasi yang tercantum dalam laporan yang disampaikan kepada publik);
- 3) Membantu meningkatkan kapasitas lokal dan menumbuhkembangkan budaya politik demokratis.¹⁴

a. Pengawas Pemilu Internasional menjalankan fungsi:

- 4) Menjadi saksi netral yang mewakili kepentingan komunitas internasional dan dukungan terhadap proses demokratis;
- 5) Mendeteksi dan mengekspos tindak kejahatan dan pelanggaran;
- 6) Menilai tingkat legitimasi proses dan hasil Pemilu berdasarkan standar yang berlaku secara internasional;
- 7) Meningkatkan penghargaan terhadap hak asasi manusia yang terkait dengan hak-hak politik dan sipil, sejalan dengan prinsip-prinsip yang diatur dalam hukum internasional;
- 8) Menaikkan kepercayaan publik terhadap proses Pemilu;
- 9) Menjadi petugas informal dalam penegakkan hak politik terkait Pemilu;

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid

- 10) Membuat penilaian mengenai proses Pemilu dan memberikan saran demi perbaikan kualitas Pemilu di masa depan;
- 11) Mendorong peserta Pemilu untuk menerima hasil Pemilu apabila dinilai telah berjalan secara jujur dan adil, serta memberikan saran agar menggunakan mekanisme legal-konstitusional apabila merasa tidak puas dengan hasil Pemilu dan menduga telah terjadi kecurangan di dalamnya.¹⁵

Pengawas Pemilu internasional ada yang berasal dari Organisasi Non-Pemerintah (Nongovernmental Organizations), dan ada juga yang berasal dari kerjasama antarnegara (Intergovernmental Organizations). Beberapa di antara yang berasal dari ORNOP antara lain adalah Carter Center, National Democratic Institute, International Republican Institute, International Foundation for Electoral Systems, Norwegian Helsinki Community, International Human Rights Group, Asian Network for Free Elections, Elections Institute of South Africa, dan Electoral Commissions Forum of the SADC Countries. Sedangkan pengawas Pemilu yang dibentuk oleh kerjasama antarnegara di antaranya adalah United Nations, Organization for Security and Cooperation in Europe, Council of Europe, Commission of the European Union, European Parliament, Organization of American States, Commonwealth Secretariat, Southern African Development Community

¹⁵ Ibid, hlm. 335-336

(SADC) Parliamentary Forum, Commonwealth of Independent States, dan La Francophonie.¹⁶

D. KRITIK ATAS PENGAWASAN PEMILU

Keyakinan dan kebanggaan atas peran penting pengawas Pemilu dalam menjaga kualitas penyelenggaraan pemilihan umum boleh saja dinikmati dan dirayakan. Namun, sejatinya, keberhasilan pengawasan Pemilu bergantung pada 2 (dua) hal, yakni kondisi negara penyelenggara dan kinerja organisasi pengawas Pemilu.

Hasil kajian Judith Kelley yang dirilis tahun 2012 menemukan bahwa pengawasan Pemilu di negara yang telah berada pada jalur transisi, di mana terdapat tuntutan perubahan dari kekuatan internal dan adanya upaya pihak luar untuk menanamkan pengaruh, relatif lebih berhasil dibandingkan pengawasan Pemilu yang dilakukan di negara yang sedang dilanda konflik atau di negara yang menerapkan sistem "*winner-takes-all*" atau pola pikir "*hidup-mati*". Bahkan, pengawasan Pemilu akan sia-sia di negara yang para pemimpinnya bersikeras untuk mempertahankan atau memperpanjang masa jabatan, dan tidak menghendaki pergantian kekuasaan.¹⁷

Pada situasi yang pertama, pengawasan Pemilu dapat memperkuat

¹⁶ Judith Kelley. *Election Observers and Their Biases*. Journal of Democracy. Volume 21. Number 3. July 2010, hlm. 160

¹⁷ Judith Kelley. *The Good, The Bad, and The Ugly: Rethinking Election Monitoring*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2012, hlm. 7

daya tekan tuntutan perubahan atas kondisi politik negara penyelenggara, juga dapat meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilu di negara tersebut. Bahkan, terkadang para politisi mengikuti saran mereka agar dilakukan perubahan nyata dalam proses Pemilu. Sedangkan, pada situasi yang kedua, pengawasan Pemilu hanya mendapatkan sedikit kemajuan. Tidak jarang, rekomendasi pengawas Pemilu pun diabaikan.

Faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan pengawasan Pemilu adalah kinerja dari organisasi pengawas Pemilu. Kelley mendapati bahwa seringkali terjadi perbedaan pendapat dan penilaian terhadap kualitas penyelenggaraan Pemilu di suatu negara. Sebagai contoh, terhadap penyelenggaraan Pemilu di Zimbabwe tahun 2000, Pemantau dari Departemen Luar Negeri Amerika Serikat menilai bahwa penyelenggaraan Pemilu sarat intimidasi terhadap pemilih, tindak kekerasan sepanjang masa pra-Pemilu, dan berbagai pelanggaran lainnya. Sedangkan Southern African Development Community (SDAC) dan Organization of African Unity (OAU, sekarang African Union) mendukung kemenangan Presiden Robert Mugabe dengan mengeluarkan pernyataan bahwa para pemilih telah memberikan suaranya secara bebas, dan bahwa Pemilu berlangsung secara aman dan damai. Penilaian positif juga disampaikan oleh pemantau dari Uni Eropa melalui perwakilannya Chris Patton yang menyatakan bahwa Pemilu Zimbabwe “memuaskan”.

Begitupun halnya penilaian dari The Commonwealth Secretariat (SC), melalui pernyataannya yang menyebutkan bahwa “Pemilu Zimbabwe menandai perubahan penting dalam sejarah Zimbabwe pasca-kolonial”.

Munculnya perbedaan penilaian oleh pemantau yang berasal dari organisasi kerjasama antarnegara regional (Regional Intergovernmental Organizations) sebagaimana terjadi di atas, dalam kajian Kelley, disebabkan oleh adanya keterkaitan kepentingan politik, kendala teknis, dan kekhawatiran normatif yang kemudian mempengaruhi efektivitas dan netralitasnya. Kecenderungan pengawas Pemilu dari organisasi ini untuk memberikan penilaian ‘positif’ terhadap negara penyelenggara Pemilu umumnya didasarkan atas keinginan untuk menjaga hubungan baik antar sesama negara di satu kawasan, atau untuk mencegah ‘aksi balas dendam’ di kemudian hari apabila mereka yang diterjunkan menjadi pengawas Pemilu memberikan perlakuan tidak baik terhadap negara penyelenggara. Selain itu, sifat keanggotaan yang merupakan perwakilan dari masing-masing negara di satu kawasan, seringkali menyulitkan organisasi ini dalam melakukan koordinasi mengenai teknis pelaksanaan pengawasan. Apa yang terjadi pada pengawas Pemilu dari organisasi Uni Afrika pada saat memberikan penilaian atas penyelenggaraan Pemilu di Zimbabwe sebagaimana telah disebutkan di atas adalah contoh paling nyata dari dilema yang dihadapi oleh pengawas Pemilu yang berasal dari organisasi

kerjasama antarnegara regional.

Sedangkan perbedaan penilaian yang terjadi di antara pengawas Pemilu yang berasal dari Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP) adalah disebabkan oleh kualitas organisasinya, baik struktur maupun sumber daya manusianya. Semakin kredibel organisasinya maka semakin efektif pula cara kerja dan hasilnya. Sebaliknya, keterbatasan struktur dan sumberdaya seringkali menjadi penyebab tidak maksimalnya kualitas kinerja pengawasan oleh organisasi non-pemerintah.

Selain itu, perbedaan penilaian oleh pengawas Pemilu merupakan konsekuensi dari daya tanggap mereka terhadap tantangan yang dihadapinya. Tantangan tersebut antara lain adalah jangka waktu pengawasan (*duration of observation*), daya jangkau wilayah (*geographical coverage*), dan profesionalitas kerja (*professionalism*).¹⁸

Jangka waktu pengawasan ada yang bersifat jangka panjang (*long-term*), dan ada pula yang jangka pendek (*short-term*). Pengawas Pemilu yang bekerja secara *long-term* mulai bekerja sejak 6-8 minggu sebelum hari pemungutan suara, sementara mereka yang bekerja secara *short-term* umumnya mulai datang ke lokasi satu minggu sebelum hari pemungutan suara, bahkan ada pula yang hadir tepat pada saat hari pemungutan suara. Mereka yang bekerja dalam jangka panjang

memiliki banyak kesempatan untuk mempelajari aturan kepemiluan yang berlaku, mengenal profil para peserta Pemilu, memahami budaya politik setempat, dan membangun kontak dengan para pemangku kepentingan. Hal ini memungkinkan mereka memperoleh informasi yang lengkap dan komprehensif. Berbeda halnya dengan pengawas Pemilu yang bekerja dalam waktu yang singkat. Tidak ada cukup waktu untuk melakukan itu semua. Hasilnya, pengawas Pemilu yang bekerja secara jangka panjang lebih dapat memahami persoalan dibanding mereka yang bekerja dalam waktu singkat.

Berikutnya, pengawas Pemilu yang mampu menjangkau lokasi pemungutan suara lebih banyak dan lebih luas relatif lebih mampu mengumpulkan data dan informasi yang lebih lengkap daripada mereka yang daya jangkanya terbatas. Data yang dikumpulkan lebih bisa mewakili gambaran keseluruhan kinerja penyelenggaraan Pemilu yang diawasinya. Berbeda halnya dengan pengawas Pemilu yang berdaya jangkau terbatas. Kualitas data dan informasi yang diperoleh acapkali tak mampu merepresentasikan realitas yang sesungguhnya. Dengan kata lain, mereka yang mempunyai keterbatasan dalam hal daya jangkau wilayah lebih berpotensi mengalami bias pengawasan dan penilaian terhadap penyelenggaraan Pemilu yang diawasinya dibanding mereka yang berdaya jangkau luas, karena yang kedua lebih mudah melakukan generalisasi terhadap informasi dan

¹⁸ Arne Tostensen. *Election Observation As An Informal Means of Enforcing Political Rights*. Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter. Vol. 2. NR 3. 2004, hlm. 340-341

menarik konklusi, sementara yang pertama tidak demikian.

Begitupun halnya dengan profesionalitas kerja. Berdasarkan pengamatan Arne Tostensen, pengawas Pemilu yang hadir hanya pada saat pemungutan suara (*short-term observation*), biasanya abai terhadap prosedur Pemilu dan adat-istiadat setempat. Bahkan, dengan nada ironik, pengawas yang bekerja secara *short-term* tidak lain dari sekedar turis politik (*political tourists*) daripada sebagai petugas pengawas Pemilu (*election observer*).

E. MASA DEPAN PENGAWAS PEMILU DOMESTIK

Melihat banyaknya kelemahan pada pengawas Pemilu asing/internasional, maka peran pengawas Pemilu pada level domestik menjadi penting. Pengawas Pemilu domestik dapat menutup celah kelemahan yang ada pada pengawas Pemilu asing/internasional. Di antara pengawas Pemilu domestik di berbagai negara yang mempunyai reputasi baik dalam pengawasan Pemilu berdasarkan catatan lembaga NEEDS adalah *Transparencia* di Peru, K-DOP (*Kenya Domestic Observation Programme*) di Kenya, dan *GONG* di Kroasia.¹⁹

Transparencia berhasil mengatasi berbagai hambatan regulasi terkait pengawasan Pemilu dan menggalang dukungan teknis, politik, dan pendanaan, sehingga lembaga tersebut mampu menerjunkan sebanyak

80.000 relawan untuk pengawasan Pemilu. Pada Pemilu Peru tahun 2000, *Transparencia* bahkan mampu mengelola tabulasi hasil perolehan suara Pemilu secara efektif sebagai pembanding atas hasil resmi yang dikelola pemerintah.

Di Kenya, K-DOP berhasil membangun koalisi organisasi berbasis keagamaan dan mampu menunjukkan kredibilitasnya sebagai pengawas Pemilu melalui imparialitasnya, integritas para pemimpinnya, dan kapabilitas dalam menggerakkan sumberdaya pengawas Pemilu ke seantero wilayah Kenya.

Catatan kesuksesan juga berhasil ditorehkan oleh lembaga *GONG* di Kroasia. Lembaga ini berhasil mengatasi kelemahan dalam aspek regulasi Pemilu dan mampu menyusun strategi yang efektif bagi upaya reformasi legislatif. Strategi tersebut antara lain melalui penggalangan dukungan media, pemeliharaan dukungan publik, dan penguatan jalinan hubungan konstruktif dengan lembaga-lembaga pemerintah.

Beberapa contoh tersebut menunjukkan bahwa pengawasan Pemilu oleh institusi domestik merupakan keniscayaan. Dengan modal dasar yang kuat dan pilihan strategi yang tepat, pengawasan Pemilu oleh institusi domestik dapat membuahkan hasil positif dan konstruktif bagi perkembangan demokrasi Pemilu di mana ia berada.

Pada konteks Indonesia, pengawas Pemilu pada tingkat domestik bisa berasal dari Organisasi Non-Pemerintah (ORNOP), media massa,

¹⁹ Paul O'Grady, Rafael Lopez-Pintor, Mark Stevens (ed). *The Work of Domestic Election Observer Group Around The World*. Elanders Grafis System AB. Swedia. hlm. 4

dan organ negara yang independen. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) bisa disebut sebagai satu-satunya lembaga pengawas Pemilu domestik di Indonesia yang mampu melakukan pengawasan sepanjang waktu, me-miliki daya jangkau wilayah terluas, dan didukung oleh kuantitas sumberdaya manusia yang besar. Kelembagaan yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri juga amat mendukung bagi optimalisasi kinerja pengawasan Pemilu.

Sifat nasional Bawaslu memungkinkannya menjangkau seluruh wilayah di Indonesia. Struktur organisasi yang menyentuh sampai tingkat desa/kelurahan merupakan modal penting bagi Bawaslu dalam menjalankan tugasnya mengumpulkan data dan informasi secara lengkap dan komprehensif dari seluruh lokasi pemungutan suara. Dengan begitu, Bawaslu dapat dengan mudah membuat generalisasi, merumuskan kesimpulan, dan menyusun rekomendasi sekaligus menilai proses dan hasil Pemilu secara komprehensif dan otentik.

Demikian halnya dengan sifat tetap Bawaslu. Kemapanan organisasinya memungkinkannya melakukan pengawasan secara jangka panjang (*long-term observation*), atau bahkan sepanjang waktu. Dengan begitu, bias penilaian yang disebabkan oleh minimnya waktu yang tersedia bagi pengumpulan data dan informasi sebagaimana kerap terjadi pada pengawas Pemilu yang melakukan pengawasan secara jangka pendek (*short-term observation*) menjadi

tidak relevan bagi Bawaslu.

Kedudukan Bawaslu yang independen meniscayakannya untuk membuat penilaian terhadap proses dan hasil Pemilu secara objektif. Tidak seperti pengawas Pemilu internasional yang berasal dari Organisasi Non-Pemerintah dan yang berasal dari organisasi kerjasama antarnegara regional yang seringkali bias oleh sebab kepentingan pendonor dan kepentingan politik negara anggotanya, Bawaslu yang independen selayaknya mampu membuat penilaian mengenai proses dan hasil Pemilu berdasarkan standar Pemilu internasional secara jujur sesuai fakta dan temuan di lapangan. Namun demikian, di tengah berbagai modal dasar yang dimilikinya, Bawaslu harus memiliki komitmen yang kuat dan konsisten dalam meningkatkan kapasitas struktur dan sumberdaya manusianya. Upaya itu perlu terus-menerus dilakukan agar Bawaslu dapat menjadi lembaga yang profesional, kredibel, dan terpercaya, sehingga dapat terhindar dari jenis bencana yang kerap menimpa pengawas Pemilu lainnya, yaitu manakala personilnya bermetamorfose dari '*sosok ideal pengawas Pemilu*' menjadi tak lebih dari sekedar '*turis politik*'.

DAFTAR PUSTAKA

- ACE Electoral Knowledge Network. *The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity*. Revision Number 3. 2013
- Arne Tostensen. *Election Observation As An Informal Means of Enforcing*

Political Rights. Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter. Vol. 2. NR 3. 2004

European Commission. *Handbook for European Union Election*. Second Edition. Elanders Sverige AB. 2008

https://en.wikipedia.org/wiki/Election_monitoring, diakses 20 Juni 2015

Judith Kelley. *Election Observers and Their Biases*. Journal of Democracy. Volume 21. Number 3. July 2010

_____. *The Good, The Bad, and The Ugly: Rethinking Electio*

Monitoring. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2012

Laporan Global Commission on Election, Democracy, and Security: *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, diterbitkan oleh International IDEA and The Kofi Annan Foundation, November 2012

Nur Hidayat Sardini. *Kepemimpinan Pengawasan Pemilu, Sebuah Sketsa*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2014.

Paul O'Grady, Rafael Lopez-Pintor, Mark Stevens (ed). *The Work of Domestic Election Observer Group Around The World*. Elanders Grafis System AB. Swedia

Amran Surbakti, *Demokrasi dan Hak-Hak Asasi Manusia*, Jurnal Masyarakat Kebudayaan dan Politik Th XII, No. 2, April 1999,

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*

Partai Politik Indonesia Pasca Reformasi

Pada periode awal kemerdekaan, partai politik dibentuk dengan derajat kebebasan yang luas bagi setiap warga negara untuk membentuk dan mendirikan partai politik. Bahkan, banyak juga calon-calon independen yang tampil sendiri sebagai peserta pemilu 1955. Sistem multi partai terus dipraktikkan sampai awal periode Orde Baru sejak tahun 1966. Padal pemilu 1971, jumlah partai politik masih cukup banyak. Tetapi pada pemilu 1977, jumlah partai politik mulai dibatasi hanya tiga saja. Bahkan secara resmi yang disebut sebagai partai politik hanya dua saja, yaitu PPP dan PDI. Sedangkan Golkar tidak disebut sebagai partai politik, melainkan golongan karya saja.

Baru di masa reformasi kebebasan berpartai kembali dibuka dan tiba-tiba jumlah partai politik meningkat tajam sesuai dengan tingkat keanekaragaman yang terdapat dalam

masyarakat majemuk Indonesia. Sistem multi partai ini tentu sangat menyulitkan bagi penerapan sistem pemerintahan presidential untuk bekerja efektif. Hal itu, terbukti dalam pemerintahan yang terbentuk di masa reformasi, mulai dari pemerintahan BJ. Habibie, pemerintahan Abdurrahman Wahid, dan pemerintahan Megawati sampai ke pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono jilid 1 maupun jilid 2. Keperluan mengakomodasikan kepentingan banyak partai politik untuk menjamin dukungan mayoritas di parlemen sangat menyulitkan efektifitas pemerintahan, termasuk pada pemerintahan Kabinet Bersatu Jilid 2.

Namun demikian, di masa depan, terutama sudah dimulai pemilu 2014, dan pada penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Serentak di 269 daerah di Indonesia pada 09 Desember

2015 Tahap pertama tersebut dan Pemilu pada Tahap 2 pada Februari 2017 sampai pada Pemilu Serentak 2019 tentu diharapkan keadaannya akan berubah semakin baik. Sejalan dengan tahap-tahap konsolidasi sistem politik yang dilakukan sebagai respons atas banyaknya pengalaman pahit selama periode sepuluh tahun reformasi, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan satu kebijakan penting, yaitu pemilihan umum dengan sistem suara terbanyak sebagai sistem yang dianggap paling sesuai dengan maksud UUD 1945 mengatur tentang pelaksanaan pemilihan umum.

Implikasi lebih lanjut dari sistem suara terbanyak itu tentu di masa depan (mulai tahun 2014), peranan individu wakil rakyat akan berkembang menjadi semakin penting. Sementara itu, peranan partai politik sebagai organisasi dalam penentuan nomor urut menjadi semakin kurang penting. Dalam jangka panjang, siapa saja yang berkeinginan menjadi wakil rakyat haruslah lebih dekat kepada rakyat daripada menghabiskan waktu menjadi pengurus partai politik yang diharapkan dapat menjamin diperolehnya nomor urut calon dengan nomor kecil.

Akibat positifnya adalah (i) para wakil rakyat akan semakin dekat dengan rakyat dan karena itu akan lebih menjamin keterwakilan aspirasi rakyat di lembaga perwakilan rakyat, dan (ii) kepengurusan partai politik akan berkembang menjadi semakin profesional. Menjadi pengurus partai politik tidak lagi menarik. Yang justru lebih penting adalah bagaimana

membuat diri anda dikenal oleh para calon pemilih sehingga pada saat pemilu nanti, anda dapat memperoleh kemungkinan yang lebih besar untuk terpilih. Akibat lebih lanjut adalah bahwa partai politik akan lebih terurus dan diurus oleh pengurusnya, bukan saja pada saat menjelang pemilu tetapi sepanjang lima tahun masa kerja pengurus itu harus aktif menjadikan partai politik dekat kepada rakyat. Dengan demikian, pelembagaan partai politik dalam sistem demokrasi kita di masa depan dapat diharapkan berkembang semakin kuat, dan dengan begitu masa depan demokrasi kita dapat diharapkan menjadi semakin tumbuh sehat.

Kelemahan Partai Politik

Adanya organisasi, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Di antaranya ialah, organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. **Pertama**, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution*

of the party) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka “*rule of law*”.

Di samping anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan sebagai “*Code of Ethics*” yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Dengan begitu, di dalam dinamika internal organisasi partai, berlaku tiga dokumen sekaligus, yaitu “*Code of Law*” yang tertuang dalam anggaran dasar (*constitution of the political party*), “*Code of Conduct*” (*code of organizational good conducts*) yang tertuang dalam anggaran rumah tangga, dan “*Code of Ethics*” dalam dokumen yang tersendiri. Dengan demikian, norma hukum, norma moral, dan norma etika diharapkan dapat berfungsi efektif membangun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktek, sehingga prinsip ‘*rule of law*’, dan ‘*rule of ethics*’ dapat sungguh-sungguh diwujudkan, mulai dari kalangan internal partai-partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara. Di dalam ketiga kode normatif tersebut tersedia berbagai prosedur kerja pengurus dan hubungannya dengan anggota, pengaturan mengenai lembaga-lembaga internal, mekanisme hubungan lembaga-lembaga, serta mekanisme penyelesaian konflik yang elegan dan dapat dijadikan pegangan bersama. Dengan begitu setiap perbedaan

pendapat dapat disalurkan secara baik dan konflik dapat diatasi agar tidak membawa kepada perpecahan yang tidak demokratis dan biasanya kurang beradab (*uncivilised conflict*).

Sekadar menjadi catatan dan untuk diketahui bahwa, dalam praktik peradilan penegakan kode etik, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), telah memulai suatu tradisi penegakan kode etik yang betul-betul diselenggarakan dengan asas keterbukaan. DKPP saya rancang dan dikonstruksikan sebagai lembaga Pengadilan Etika pertama di Indonesia, dan bahkan di dunia. Meski ide ini masih kontroversial, tetapi saya bersama anggota DKPP terus sosialisasikan untuk meyakinkan kepada khalayak terutama para pemangku kepentingan penyelenggaraan pemilu tentang pentingnya ‘*constitutional ethics*’ di samping ‘*constitutional law*’, dan pentingnya ‘*rule of ethics*’ untuk melengkapi kekurangan ‘*rule of law*’. ‘*Rule of law*’ mencakup pengertian ‘*code of law*’ dan ‘*court of law*’, sedangkan dalam ‘*rule of ethics*’, pengertian tentang ‘*code of ethics*’ juga harus dilengkapi dengan ‘*court of ethics*’. Gagasannya ini juga sudah saya tuliskan dalam buku “*Menegakkan Etika Penyelenggara Pemilu*” (2012), dan buku “*Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*” (2014).

Kedua, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai

politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya. Paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Menjadi pengurus bukan segala-galanya. Yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat. Akan tetapi, jika status sebagai faktor penentu terpilih tidaknya seseorang menjadi wakil rakyat, maka setiap orang akan berlomba-lomba menjadi pengurus dan bahkan pimpinan puncak partai politik. Akibatnya, menjadi pengurus dianggap keharusan, dan kelak dapat sekaligus menjadi wakil rakyat. Dua-duanya dirangkap sekaligus, dan untuk seterusnya partai politik hanya akan berfungsi sebagai kendaraan bagi individu para pengurusnya untuk terus mempertahankan posisi sebagai wakil rakyat atau untuk meraih jabatan-jabatan publik lainnya. Kepengurusan partai politik di masa depan memang sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Mungkin ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 (tiga) komponen, yaitu (i) komponen kader wakil rakyat, (ii) komponen kader pejabat eksekutif, dan (iii) komponen pengelola profesional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan

promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut.

Jika seseorang berminat menjadi anggota DPRD, atau DPR, maka ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau yang dapat disebut dengan nama lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Sedangkan kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan Perwakilan, melainkan duduk dalam Dewan Kabinet atau yang disebut dengan nama lain. Di luar kedua struktur itu, adalah struktur kepengurusan biasa yang dijabat oleh para profesional yang digaji oleh partai dan tidak dimaksudkan untuk direkrut menjadi wakil rakyat ataupun untuk dipromosikan menduduki jabatan di lingkungan pemerintahan.

Ketiga kelompok pengurus tersebut hendaknya jangan dicampur aduk atau terlalu mudah berpindah-pindah posisi dan jalur. Kalaupun ada orang yang ingin pindah jalur karena alasan yang rasional, maka hal itu dapat saja dimungkinkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga tidak justru menjadi '*stimulus*' bagi kaum '*oportunis*' yang akan merusak rasionalitas kultur demokrasi dan '*rule of law*' di dalam partai. Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi makin baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu tidak cukup hanya diatur dalam

anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan. Mekanisme pertama dan kedua tersebut di atas, berkaitan dengan aspek internal organisasi partai politik. Di samping itu, diperlukan pula dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam, yaitu: **Ketiga**, penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (*public services*), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Dengan adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pula.

Keempat, berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Perannya dalam demokrasi sangat menentukan. Karena itu, pers dianggap sebagai "*the fourth estate of democracy*", atau untuk melengkapi istilah "*trias politica*" dari Montesquieu, disebut juga dengan istilah "*quadru politica*". **Kelima**, kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*), dan

berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan berorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir (*freedom of thought*). Dari kebebasan berpikir itu lah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip "*freedom of belief*", "*freedom of expression*", "*freedom of assembly*", "*freedom of association*", "*freedom of the press*", dan sebagainya dan seterusnya. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.

Dalam sistem '*representative democracy*', biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan.

PUBLIKASI

- RESENSI
- BIODATA PENULIS
- PEDOMAN PENULISAN
- CALL FOR PAPERS

Evaluasi & Catatan Kritis Pemilukada 269



-
- Judul : **POTRET PEMILUKADA SERENTAK 2015:
Penyelenggaraan, Pengawasan dan Penegakan Kode Etik**
- Penulis : Tim DKPP & Tim Pemeriksa Daerah PD (32 Provinsi)
- Penerbit : Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)
- Jumlah : Halaman
- Peresensi : **Khoirun Nisfil Laila**
-

Pemilukada tahap pertama, 9 Desember 2016 disimbolkan sebagai Pemilu 269.

Ini karena jumlah daerah yang menyelenggarakan Pemilukada Serentak pertama yang diamanatkan UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilukada ini berjumlah 269, yaitu terdiri atas; 9 provinsi, 36 kota, dan 224 kabupaten. Adapun 9 Provinsi yang menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan wakil Gubernur, yaitu; 1. Kalimantan Utara, 2. Kalimantan Tengah, 3. Sumatera Barat, 4. Kepulauan Riau, 5. Bengkulu, 6. Sulawesi Utara, 7. Provinsi Jambi, 8.

Sulawesi Tengah, dan 9. Kalimantan Selatan. Untuk Sumatera Utara menjadi provinsi terbanyak yang mengikuti Pemilukada, yaitu sejumlah 17 kabupaten dan 6 Kota.

Untuk tahapan Pemilukada selanjutnya, dijadualkan secara rinci dalam UU Pemilukada Pasal 201 ayat (1-7), sebagai berikut: Tahap Pertama, Desember 2015 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2015 sampai pada bulan Juni 2016. Tahap Kedua, Februari 2017 untuk kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada Juli - Desember 2016 dan 2017. Tahap

Ketiga, Juni 2018 untuk kepala daerah yang jabatannya berakhir pada 2018 dan 2019. Tahap Keempat, tahun 2020 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2015. Tahap Kelima, pada 2022 untuk kepala daerah hasil pemilihan pada 2017. Tahap Keenam, pada 2023 untuk kepala daerah hasil pemilihan 2018. Baru pada Tahap Ketujuh, tahun 2027 Pemilukada Serentak nasional betul-betul akan dapat dilaksanakan secara nasional.

Materi buku yang diulas dari tulisan 82 Tim Pemeriksa Daerah (TPD) sejumlah 32 Provinsi yang menyelenggarakan Pemilukada tahun ini, diantarkan dengan Bab I Pendahuluan yang cukup lengkap dan komprehensif. Bab II berisi laporan penyelenggaraan serta pendapat singkat dari TPD unsur KPU, tentang pengawasan serta pendapat singkat dari TD Bawaslu, dan tentang analisis penyelenggaraan dan pengawasan dari TPD unsur tokoh masyarakat. Pada Bab III, buku setebal 452 halaman ini ternyata mampu meringkas – memberikan kesimpulan analisis yang sangat sistematis terkait dengan aneka ragam persoalan yang menyelimuti Pemilukada Serentak 2015.

“Sukses meski diselimuti banyak gugatan”

Topik sub bagian yang dibuat peresensi, boleh jadi sebuah penghormatan keada para penyelenggara Pemilukada yang sejak proses awal tahapan – dihadapkan dengan pihak-pihak yang mempersoalkan aturan (baik UU Pemilukada maupun Peraturan KPU), bahkan tidak sedikit

yang mencoba dengan berbagai upaya menggagalkan. Berangkat dari fenomena itulah sangat tepat buku ini menyebut Pemilukada Tahap Pertama ini tergolong sukses meski dibayangi sejumlah ganjalan.

Tidak mulusnya jalan penyelenggaraan Pemilukada Serentak tahap pertama ini adalah terkait berulang-ulangnya uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang sedikit banyak menghambat proses/ tahapan pemilukada sebagaimana ketentuan UU Pemilukada atau yang sudah ditetapkan dalam Peraturan KPU. Ironisnya, putusan MK yang final dan mengikat (*final and binding*) juga masih menuai kontroversi. Buku ini mengetengahkan 6 kali putusan MK selama tahapan Pemilukada;

Pertama, terkait Putusan MK yang mensyaratkan bagi anggota DPR, DPD dan DPRD – jika bermaksud mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah, harus mundur dalam keanggotaan legislatif. Putusan ini menyamai dengan syarat bagi TNI, Polri, dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) serta Pejabat BUMN. Oleh MK, putusan ini dinyatakan fair dan netral, meski demikian, Putusan MK tetap menimbulkan kontroversi, dan ke”takut”an sebagian pihak akan minimnya jumlah calon dari lembaga-lembaga yang dimaksud.

Kedua, MK juga menghapu pembatasan ”politik dinasti”. Ini akibat ”lahir-hidup” adalah kodrat dan karunia ilahi, membatasi gerak-harapan tentu melanggar Hak Asasi Manusia (HAM).

Ketiga, Putusan MK yang membo-

lehan mantan narapidana ikut maju dalam Pemilu. Namun, MK memberikan semacam “jaring pengaman” bagi para pemilih di mana para mantan narapidana yang boleh mencalonkan diri itu, harus mengumumkan secara terbuka bahwa pernah menjadi terpidana.

Keempat, MK juga memutuskan menolak mengadili sengketa hasil Pemilu jika selisih suara 2 persen lebih melalui Putusan MK Nomor 58/PUU-XIII/2015. Kekhawatiran yang dipersoalkan bagi yang tidak sepakat dengan putusan MK adalah bahwa, akan berimplikasi membatasi ruang peserta Pemilu untuk mengajukan permohonan kepada MK.

Kelima, adalah terkait putusan MK yang oleh banyak pihak dinilai sebagai terobosan dari kebuntuan hukum, yaitu terkait ketentuan UU Pemilu yang mengharuskan adanya lebih dari satu pasangan calon tidak memberikan solusi, yang menyebabkan kekosongan hukum. MK menyatakan satu pasangan calon sah dalam Pemilu. Implikasi dari putusan tersebut, 3 daerah yang hanya memiliki calon tunggal (Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya, dan Kabupaten Timor Tengah Utara di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) akhirnya dapat menyelenggarakan Pemilu pada 9 Desember 2015.

Keenam, MK menetapkan jumlah prosentase syarat dukungan calon kepala daerah didasarkan jumlah penduduk yang mempunyai hak pilih seperti termuat dalam daftar calon pemilih tetap (DPT) di daerah bersangkutan pada Pemilu

sebelumnya. Dengan putusan tersebut, Pasal 41 ayat (2) UU Pemilu menjadi berbunyi “Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 jiwa harus didukung paling sedikit 10% dari DPT Pemilu sebelumnya”. Pasal 41 ayat (2) sebelumnya hanya berbunyi “Calon perseorangan dapat mendaftarkan diri sebagai Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota, jika memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: a. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung paling sedikit 10% (sepuluh persen)”.

7 Permasalahan Pemilu 2017 untuk Perbaikan Pemilu 2019

Sesuai jadwal, Pemilu serentak tahap kedua akan dilaksanakan pada 15 Februari 2017. Tidak kurang sebanyak 101 daerah akan secara Serentak mengikuti Pemilu Tahap Kedua yang terdiri atas 7 provinsi, 76 kabupaten, dan 18 kota. Ketujuh provinsi tersebut yaitu: 1) Aceh; 2) Bangka Belitung; 3) DKI Jakarta; 4) Banten; 5) Gorontalo; 6) Sulawesi Barat; dan 7) Papua Barat.

Dalam konteks Pengaduan Kode Etik Penyelenggara Pemilu, DKPP mencatat tidak kurang sebanyak 177 pengaduan terkait Pemilu

diajukan sepanjang tahun 2016, sementara sebanyak 478 pengaduan diajukan ke DKPP sepanjang tahun 2015. Banyaknya pengaduan tersebut menjadi parameter bahwa para pemangku kepentingan menginginkan penyelenggaraan Pemilikada yang mandiri, berintegritas, dan dapat dipercaya (*credible*).

Terlepas dari keberhasilan Pemilikada Serentak 2015, beberapa permasalahan muncul dan perlu mendapat perhatian khusus untuk dicermati. Dari 32 Provinsi yang telah menyelenggarakan Pemilikada pada tahap pertama ini, terdapat beberapa pola permasalahan yang pada dasarnya memiliki kesamaan. Permasalahan tersebut diharapkan akan menjadi pengalaman berharga untuk Pemilikada tahap kedua, tahun 2017 dan tahapan selanjutnya, agar penyelenggara pemilu tidak mengulang jatuh ke lubang yang sama.

Permasalahan tersebut dirangkum secara sistematis sebagai Kesimpulan dan Analisis di Bab III, yaitu sebagai berikut: masalah administrasi kependudukan dinilai kerap dipersoalkan terkait tahapan dalam Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu terkonsentrasi ke dalam dua hal: Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada tahapan persiapan, dan Pendaftaran dan Penetapan Pasangan Calon pada tahapan penyelenggaraan. Daftar Pemilih Tetap (DPT) menjadi masalah yang paling umum terjadi di berbagai daerah. Permasalahan yang terjadi seputar DPT beragam mulai dari adanya pemilih ganda yang umum terjadi (NIK (Nomor Induk

Kependudukan), nama, tempat tanggal lahir yang sama), data penduduk yang meninggal namun masih tercantum dalam DPT, hingga DPT yang tidak memiliki NIK. Sementara, soal pendaftaran dan penetapan Pasangan Calon (paslon) juga banyak dipersoalkan, mulai dari syarat calon hingga syarat pencalonan.

Kedua, politik uang (*money politics*) menjadi permasalahan yang umum terjadi di berbagai daerah. Hal ini diperparah dengan tidak lengkapnya pengaturan pidana mengenai politik uang yang secara eksplisit telah dinyatakan sebagai tindak pidana dalam UU Pemilikada Namun, dalam pengaturan Ketentuan Pidana tidak dijumpai satupun ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi pidananya.

Keempat, penyelenggaraan Pemilikada serentak 2015 menyisakan beberapa persoalan kelembagaan. *Pertama* persoalan integritas penyelenggara, *kedua* konflik antara komisioner dengan kesekretariatan, *ketiga* persoalan lemahnya kualitas Penyelenggara Pemilu atas pemahaman peraturan perundang-undangan terkait dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing khususnya di tingkat lapangan.

Keempat, terbelahnya kepemimpinan Parpol Golkar dan PPP mengakibatkan persoalan tersendiri dalam Pemilikada 2015 yang kerap berujung pada persidangan di DKPP. Persoalan dualisme kepemimpinan partai berkaitan dengan syarat pencalonan dalam Pemilikada. Hal ini sebenarnya telah dijembatani melalui Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015

Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan cara bahwa masing-masing partai yang bersengketa tersebut akan mencalonkan pasangan calon yang sama. Namun dalam praktiknya di beberapa daerah permasalahan pencalonan paslon dari partai yang bersengketa ini tak kunjung usai. Hal ini berakibat pada banyak hal termasuk ditundanya pelaksanaan Pemilu pada di beberapa daerah, sehingga harus mundur dari tanggal 9 Desember 2015 sebagaimana dijadwalkan. Permasalahan ini terjadi di beberapa daerah diantaranya: Sumatera Utara, Riau, Papua, Kalimantan Tengah.

Kelima, dalam Pemilu 2015, keberpihakan menjadi masalah yang kerap diadakan ke DKPP, dari yang hanya didasarkan asumsi dan interpretasi, hingga pada keberpihakan yang terbukti dan berujung pada sanksi pemberhentian tetap seperti yang terjadi di Kabupaten Dharmasraya Sumatera Barat.

Keenam, bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi tentang mantan terpidana. Dengan Putusan MK tersebut, mantan terpidana, sepanjang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik tentang statusnya sebagai mantan terpidana maka berhak untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Permasalahan muncul di lapangan pada saat ada calon yang mendaftar sementara yang bersangkutan

masih menjalani masa pembebasan bersyarat (PB). Pada akhirnya KPU RI dan Bawaslu RI bulat menyimpulkan bahwa orang yang sedang menjalani masa PB harus dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai calon. Bahkan Bawaslu RI telah mengirimkan surat ke seluruh Bawaslu Provinsi terkait permasalahan ini.

Keenam, Penyelenggara Pemilu selalu dituntut untuk berperilaku sesuai dengan kode etik penyelenggara pemilu. Padahal permasalahan etik yang diadakan ke DKPP seringkali berakhir dengan putusan merehabilitasi penyelenggara pemilu sebagai teradu. Dalam banyak fakta persidangan terungkap bahwa pengadu, yang biasanya peserta Pemilu, seringkali menghalalkan segala cara untuk menyalahkan penyelenggara pemilu di DKPP. Permasalahan ini dirasa tidak adil, seharusnya peserta pemilu yang terbukti berbuat curang haruslah juga dapat disidangkan dan diberi sanksi. Karena itu, buku ini mengusulkan DKPP harusnya diberikan kewenangan yang lebih untuk dapat juga memberikan sanksi etik kepada calon kepala daerah (peserta pemilu) dengan sanksi berupa diskualifikasi misalnya. Dengan demikian, jika memang harus ada keseimbangan dalam beretika, maka ke depan perlu juga diatur etika materil peserta pemilu beserta sanksi etikanya.

Ketujuh, Beberapa penyelenggara pemilu yang mengalami gugatan sengketa PHP (Perselisihan Hasil Pemilu) di Mahkamah Konstitusi (MK) harus kembali disibukkan

dengan gugatan sengketa TUN (Tata Usaha Negara) Pemilihan di PTTUN pasca sengketa PHP di MK. Hal ini sebenarnya tidak dibenarkan oleh Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 Dalam Peraturan KPU tersebut sengketa TUN pemilihan dijadwalkan mulai tanggal 24 Agustus 2015 - 17 November 2015 dari ting-kat pertama hingga pelaksanaan putusan MA (Mahkamah Agung). Sementara sengketa PHP dalam PKPU tersebut dijadwalkan mulai tanggal 18 Desember 2015-13 Februari 2016. Ini artinya pasca sengketa PHP di MK tidak boleh ada lagi sengketa TUN Pemilihan.

Itulah berbagai persoalan yang sangat baik disimpulkan sekaligus menjadi solusi untuk perbaikan penyelenggaraan Pemilu di masa yang akan datang. Kata pembuka buku yang dikutip dari pernyataan Edmund Burke (1729 - 1797) menjadi sangat penting dan berharga untuk direnungkan bagi pembaca buku ini, khususnya bagi penyelenggara Pemilu "*Those who do not know history are destined to repeat it* (Mereka yang tidak tahu sejarah ditakdirkan untuk mengulangnya)". Semoga pelajaran berharga dari buku ini akan dapat mengantarkan penyelenggaraan Pemilu di masa yang akan datang menjadi lebih mandiri, berintegritas dan kredibel.

BIODATA PENULIS

SRI KARYATI

Sri Karyati, lahir di Tugumulyo (OKI-SUMSEL) 05 Oktober 1984. Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung tahun 2006. Tahun 2009 menyelesaikan studi Magister Hukum di Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung dengan konsentrasi Hukum Ketatanegaraan. Setelah tamat S2 penulis menjadi Tenaga Ahli Badan Legislati DPR RI sejak 2009-2014. Selama menjadi Tenaga Ahli Penulis telah banyak membidangi lahirnya berbagai Undang-undang Undang-undang, Tim Ahli DPR RI Penyusunan Perubahan UU Mahkamah Konstitusi, Tim Ahli DPR RI Penyusunan RUU Perubahan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tim Ahli DPR RI Penyusunan RUU Perubahan UU Kejaksaan, Tim Ahli DPR RI Penyusunan Perubahan UU Tentang Mahkamah Agung, Tim Ahli DPR RI Penyusunan RUU tentang Lambang Palang Merah, Tim Ahli Harmonisasi RUU Perubahan UU Benda Cagar Budaya, Tim Ahli Harmonisasi RUU Pendidikan Tinggi, Tim Ahli Harmonisasi RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Tim Ahli Harmonisasi RUU Perubahan Nomor 10. tahun 1998 tentang Perbankan, Tim Ahli Harmonisasi RUU Lembaga Keuangan Mikro, Tim Ahli RUU perubahan UU No.27 tahun 2009 MPR, DPR dan DPRD, Tim Ahli RUU tentang Advokat, Tim Ahli RUU tentang

Penyandang Disabilitas. Penulis telah mengahsilkan dua penelitian 1). Eksistensi BPD di Desa Tugumulyo OKI Sumsel dalam Era Otonomi Daerah dihubungkan Dengan UU No.32 tahun 2004, Unisba, Bandung, 2006, 2). Eksistensi Badan Permusyawaratan Desa dalam Mewujudkan Demokrasi Di Desa, PPS UNPAD, 2009. Selama menjadi Tenaga Ahli DPR RI penulis mengikuti berbagai pelatihan 1). Pelatihan *Legislative Training* diselenggarakan oleh Kemenkumham dan Kedutaan Besar belanda, jakarta, 2010.2). Pelatihan *advance legal drafting*, yang diselenggarakan kerjasama Jimly Law School, Prorep dan Sekjen DPR RI, di Surabaya, tahun 2012 dan Pelatihan *Budget and Fiscal Impact Analysis In Drafting Legislation*, diselenggarakan oleh Prorep, Februari 2013, Bandung.

* **Korespondensi:** ukhti_bgt@yahoo.com dan srikaryati84@gmail.com

AHMAD GELORA MAHARDIKA

Lahir tanggal 18 Agustus 1987; adalah Pegawai di Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI JL.HR Rasuna Said Kav X Kuningan Jakarta Selatan. (Level: Analyst of Legal Opinion; Specialization: Constitutional Law, Buereucracy Reform, Human Rights). Pendidikan Sarjana Jurusan Ilmu Politik Universitas Gajah Mada Yogyakarta. Publikasi: Membangun

Moralitas Politik Hukum (Book) dan lebih dari 30 artikel di Koran lokal maupun nasional.

* **Korespondensi:**

geloradika@gmail.com

ARDLI JOHAN KUSUMA

Lahir di Pati, 14-Desember-1990; adalah Dosen Program Studi Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Riwayat pendidikan: Tahun 1997 - 2003, SD N 02 Keboromo; tahun 2003 - 2006, SMP N 1 Tayu; tahun 2006 - 2009, SMA N 1 Tayu; tahun 2009 - 2013, (S1) Fakultas Ilmu Sosial dan politik, jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY); tahun 2013 -2014, (S2) Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY); dan tahun 2015 -Sekarang: (S3) Politik Islam, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY).

* **Korespondensi:**

ardli.johan@yahoo.com

JERRY INDRAWAN

Lahir di Jakarta 26 Agustus 1984. Menyelesaikan program sarjana di Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jakarta tahun 2010 dan program magister di Universitas Pertahanan Indonesia tahun 2014. Saat ini aktif mengajar mata kuliah Sistem Politik Indonesia dan Pengantar Ilmu Politik di Program Studi ilmu Hubungan Internasional di Universitas Paramadina. Juga mengajar Ilmu Hubungan Internasional di Universitas

17 Agustus 1945, Jakarta. Sudah menerbitkan dua buku berjudul, Penjajahan Gaya Baru: Konstroversi Seputar Intervensi Kemanusiaan NATO di Libya (Mei 2015) dan Studi Strategis dan Keamanan (September 2015). Fokus kajiannya adalah demokrasi, militer, pertahanan, keamanan, dan studi perdamaian.

* **Korespondensi:**

jerry.indrawan@paramadina.ac.id.

ABDUL WAHID

Abdul Wahid,

Sekarang menjabat sebagai Wakil Direktur Bidang Pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Islam Malang (Unisma) dan Ketua Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Unisma. Sudah menulis lebih dari 67 buku, yang beberapa di antaranya mendapatkan Hibah Buku Ajar dari Kemendikti dan menulis artikel di berbagai media massa seperti Kompas, Jawapos, Media Indonesia, Koran Jakarta, dan lain sebagainya.

* **Korespondensi:**

visibos@yahoo.com

M. RISNAIN

Lahir di Bima 30 Desember 1980. Ia menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram tahun 2003. Tahun 2006 ia menyelesaikan studi Magister Hukum di Program Pascasarjana UNPAD dengan Konsentrasi Hukum Internasional. Pada bulan juli 2014 menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum

UNPAD Bandung. Setelah tamat S2 ia mengajar di sebagai Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Sultan ageng Tirtayasa Banten (2006-2007). Pada tahun yang sama ia juga mengajar sebagai Dosen Luar Biasa pada FH Unram (2007). Sejak Tahun 2008 sampai awal 2011 menjadi Tenaga Ahli DPR RI yang membidangi Hubungan Internasional, Pertahanan dan Komunikasi/Komisi I DPR RI (2008-2009), kemudian ditugaskan mendampingi anggota DPR RI yang duduk di Komisi IX (Komisi Kesehatan dan Ketenagakerjaan). Awal 2011 diangkat menjadi Dosen Hukum Internasional dan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Mataram.

* **Korespondensi:**

ris_bdg@yahoo.com dan
risnain82@gmail.com.

ARIF BUDIMAN

Lahir di Tangerang, 22 Januari 1981, adalah Staf pada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan mantan Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Serang Raya, Banten (Januari 2012-Desember 2012). Riwayat pendidikan: Magister Ilmu Politik (M.Si), Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Diponegoro; Sarjana Sosial (S1), Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Diponegoro; Tadris Bahasa Inggris, Fakultas Tarbiyah UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (1998-tidak selesai); Madrasah Aliyah Keagamaan Darussalam, Ciamis, Jawa Barat (1995-1998); Madrasah Tsanawiyah Al-Hamidiyah, Depok, Bogor, Jawa Barat

(1992-1995); SDN 02 Pondok Aren, Tangerang, Banten (1986-1992). Karya Tulis: Efek Profesor Yusril, tulisan dipublikasikan di Radar Banten (Juni 2012); Kepemimpinan Anomalik Dahlan, tulisan dipublikasikan di Radar Banten (April 2012); Kepemimpinan Multikulturalistik; Karakter Ideal Pemimpin Nasional, dipublikasikan pada Jurnal DEBAT Kemenegpora Vol. 2 Nomor 1, Maret 2010; KPK-Polri: Perang !, tulisan dipublikasikan pada Tangerang Tribun edisi 5 Oktober 2009; Psikologi Kekuasaan Periode Terakhir, tulisan dipublikasikan pada Tangerang Tribun (2009); Modal Sosial dan Partispasi Politik Pemilih Pemula di Kota Tangerang, hasil penelitian tidak dipublikasikan.

* **Korespondensi:**

rifandia_kafka@yahoo.co.id dan
arif.budiman@dkpp.go.id

KHOIRUN NISFIL LAILA

Lahir di lamongan, 22 Juli 1992, bekerja sebagai HRD pada Perusahaan Asing di Jakarta, lulusan Fakultas Psikologi Universitas Gunadarma Depok. Semasa kuliah, Nisfil mengabdikan sebagai Tenaga Pengajar (guru sukarela) di Yayasan Sekolahan dengan murid anak-anak jalanan (anjak) dan masyarakat tidak mampu yang beralamat di kawasan Terminal Depok (dikenal MASTER: Masjid Terminal). Nisfil menyukai, membaca, dan mengikuti perkembangan berita politik dari surat kabar dan televisi, terutama Pemilu 2015 yang baru saja berjalan dengan sukses.

* **Korespondensi:**

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) mengaggas 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, Tim Pemeriksa daerah (TPD), pakar dan para akademisi (dosen, mahasiswa), 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, **2. TULISAN BEBAS** berisi 10 %, **3. MIMBAR & PUBLIKASI**, berisi 10 % materi yang ditulis redaksi, terbagi dalam rubrik; Kuliah Etika Ketua DKPP atau Opini Komisioner, Resensi Buku, Biodata Penulis, Pedoman Penulisan, dan *Call For Papers*.

Untuk memudahkan koreksi naskah, berikut ini panduan dan contoh penulisan yang perlu diperhatikan:

- 1. TULISAN UTAMA (MAIN ARTICLES)**, topic ditetapkan redaksi - berisi karya ilmiah atau hasil kajian atau penelitian. Ditulis dengan jumlah 15-20 halaman, jenis font Corbel, spasi 1,5 spasi, ukuran huruf 12, kertas A4.
- 2. TULISAN BEBAS (GENERAL ARTICLE)**, satu karya ilmiah di luar topik utama. Ditulis dengan jumlah 10-15 halaman, jenis font Corbel, spasi 1,5 spasi, ukuran huruf 12, kertas A4.

FORMAT TULISAN UTAMA

Untuk kesamaan penyajian, format tulisan utama JURNAL “ETIKA & PEMILU” adalah sebagai berikut:

- judul,
- pengarang,
- abstrak,
- pendahuluan,
- metode,
- hasil analisis,
- penutup (kesimpulan dan saran),
- rujukan/*reference* (catatan kakifootnote, daftar pustaka),
- biodata singkat, alamat korespondensi dan nomor rekening.

CONTOH Catatan Kaki (*footnote*)

◆ Buku

- ¹ Jimly Asshiddiqie, *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 Nur Hidayat Sardini, *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. LP2AB, Jakarta, 2015, hal 134.

◆ Jurnal, majalah, dan surat kabar

- ³ Zulfikri Suleman, “Mahkamah Etik Penyelenggara Negara di Negara Demokrasi” *Jurnal Etika & Pemilu*, Volume 1, Nomor 1 – Juni 2015, hal. 7
- ⁴ Yudi Latif, “Optimisme dalam Krisis” *Gatra*, 10-16 September 2016
- ⁵ *Kompas*, 13 Januari 2016, hal. 7

CONTOH Daftar Pustaka

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.

Hidayat Sardini, Nur. 2015. *Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: LP2AB.

◆ Jurnal, majalah, dan surat kabar

Sitorus, Monang, Oktober 2015, “Memahami Perilaku Aparatur Sipil Negara Sebagai Penyelenggara Pemilu”. *Volume 1, No. 3*, <http://dkpp.go.id/library/jurnal>, 25 Desember 2015.

Latif, Yudi. 2016. “Optimisme dalam Krisis”. *Gatra XXI*

Hasani, Ismail. 2016. “Episode Peradilan Pilkada.” *Kompas*, 13 Januari 2016.

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 menerbitkan "**JURNAL ETIKA & PEMILU**".

DKPP mengundang Tim Pemeriksa Daerah (TPD) dari unsur KPU, Bawaslu dan Tokoh Masyarakat dari semua provinsi di Indonesia, 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. Administrasi Kepemiluan (masalah Daftar Pemilih Tetap/DPT, dan Pendaftaran sampai Penetapan Pasangan Calon)
2. Kelembagaan Pemilu/kada (masalah integritas penyelenggara, konflik antara komisioner dengan kesekretariatan, dan persoalan lemahnya kualitas Penyelenggara Pemilu).
3. Keberpihakan Penyelenggaraan Pemilu
4. Etika Peserta Pemilu
5. Sengketa TUN Pasca Sengketa PHPemilu/kada

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, abstrak, pendahuluan, metode, hasil analisis, penutup (kesimpulan dan saran), rujukan/reference (catatan kaki, daftar pustaka).
2. Karya Ilmiah dikirim melalui email: redaksi@dkpp.go.id.
3. Karya ilmiah yang dimuat akan mendapatkan honorarium dari APBN.
4. Hal-hal yang belum tertuang dalam **Call for Papers** dapat dikomunikasikan melalui email: jurnal.etika@dkpp.go.id

