

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Mahkamah Konstitusi

1. Pengertian Mahkamah Konstitusi

Mahkamah konstitusi adalah lembaga Negara baru dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 24C jo Pasal III Aturan Peralihan Perubahan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara termasuk salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang melakukan fungsi peradilan dalam menangani permasalahan ketatanegaraan berdasarkan otoritas UUD 1945, yang meliputi lima perkara pokok yaitu ;

- a. menguji konstiusionalitas undang-undang,
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan UUD 1945,
- c. memutus pembubaran partai politik,
- d. memutus hasil perselisihan hasil pemilihan umum, dan
- e. memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil Presiden.

Ni'matul Huda menjelaskan Pembentukan Mahkamah Konstitusi pada setiap Negara memiliki latar belakang yang beragam, namun secara umum adalah berawal dari suatu proses perubahan politik kekuasaan yang otoriter menuju demokratis, sedangkan keberadaan Mahkamah Konstitusi

proses perubahan menuju negara yang demokratis tidak bisa dihindari munculnya pertentangan antar lembaga negara.⁵ Selain itu, adanya kekosongan pengaturan pengujian (*judicial review*) terhadap undang-undang secara tidak langsung telah menguntungkan kekuasaan karena produk perundang-undangannya tidak akan ada yang menggugat, dan karenanya untuk menjamin bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan akan selaras dengan konstitusi harus ditentukan mekanisme untuk mengawasinya melalui hak menguji.⁶ Hal lainnya yaitu adanya kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus perselisihan hasil pemilihan umum sekaligus untuk mengantisipasi terjadinya perselisihan perhitungan suara hasil pemilihan umum.

2. Pengaturan Mahkamah Konstitusi RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pemikiran mengenai pentingnya suatu mahkamah konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum merdeka. Pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), anggota BPUPKI Prof. Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung (MA) perlu diberi kewenangan untuk membanding undang-undang. Namun ide ini ditolak oleh Prof. Soepomo berdasarkan dua alasan, pertama, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak menganut paham trias politika. Kedua, pada

saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini.⁷

Ide pembentukan Mahkamah konstitusi pada era reformasi, mulai dikemukakan pada masa sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota Badan Pekerja MPR RI melakukan studi banding di 21 negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April tahun 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD 1945, bahkan belum ada satu pun fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang mengajukan usul itu. Nampaknya para anggota MPR sangat terpengaruh atas temuannya dalam studi banding tersebut. Walaupun demikian pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final.⁸

Sesuai rancangan tersebut, Mahkamah Konstitusi di tempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk melakukan uji materil atas undang-undang; memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang; serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Ada usulan alternatif, agar di luar kewenangan tersebut Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antar lembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

⁷ Jimly Asshiddiqy, Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ceramah di Mataram tanggal 27 September 2005.

⁸ Lihat Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000, tentang Penugasan badan Pekerja MPR RI

Setelah dibahas kembali pada masa sidang PAH I BP MPR RI tahun 2000/2001, yaitu dalam rangka persiapan draft perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) untuk disahkan pada sidang tahunan 2001, terjadi banyak perubahan mengenai rumusan tentang mahkamah konstitusi. Persoalan pokok yang pertama adalah apakah Mahkamah Konstitusi ditempatkan di lingkungan mahkamah agung atau ditempatkan terpisah dari lingkungan mahkamah agung tetapi masih dalam rumpun kekuasaan Kehakiman, dan persoalan kedua apa saja yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Pertama, disepakati bahwa Mahkamah Konstitusi ditempatkan terpisah dan di luar lingkungan Mahkamah Agung akan tetapi tetap dalam lingkungan kekuasaan Kehakiman, dengan pertimbangan bahwa lembaga ini adalah lembaga yang sangat penting untuk membangun negara yang berdasar sistem konstitusionalisme, sehingga lembaga ini berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang secara tegas ditentukan kedudukan dan kewenangannya dalam undang-undang dasar. Terdapat kekhawatiran bahwa Mahkamah Agung tidak akan mampu membawa misi besar Mahkamah Konstitusi untuk membangun sistem konstitusionalisme karena pekerjaan Mahkamah Agung yang pada saat itu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara kasasi dan peninjauan kembali yang menumpuk. Jika ditambah lagi dengan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi dikhawatirkan pekerjaan mahkamah agung akan terbengkalai. Pada sisi

mahkamah agung dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk menjalankan tugas mengawal sistem konstitusionalisme Indonesia. Dengan demikian posisi Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi kuat.

Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam undang-undang dasar. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena Mahkamah Konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang atau sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam undang-undang dasar, karena itu sumber kewenangan Mahkamah Konstitusi harus langsung dari undang-undang dasar. Dengan demikian tidak ada satu lembaga negara yang dapat mempermasalahkan atau menggugurkan putusan Mahkamah Konstitusi.

Pada sisi lain Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam undang-undang dasar. Demikian juga halnya pembentuk undang-undang tidak dapat mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan undang-undang sehingga melumpuhkan ide dasar pembentukan mahkamah konstitusi. Dengan prinsip inilah dihapus kesepakatan awal yang memungkinkan adanya kewenangan lain Mahkamah Konstitusi yang

Menurut UUD 1945, Mahkamah Konstitusi RI, memiliki 4 kewenangan, yaitu :

- a. menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar,
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan undang-undang dasar;
- c. memutus pembubaran partai politik;
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Disamping itu dalam rangka proses pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden, atas permintaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Konstitusi RI berkewajiban untuk memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pembentukan mahkamah konstitusi diperlukan untuk menegakkan prinsip negara hukum Indonesia dan prinsip konstitusionalisme. Artinya tidak boleh ada undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang bertentangan dengan undang-undang dasar sebagai puncak dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dibutuhkan

hukum. Tugas Mahkamah Konstitusi yang menjaga konstitusionalitas hukum itu.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga terkait dengan penataan kembali dan reposisioning lembaga-lembaga negara yang sebelum perubahan UUD 1945 berlandaskan pada supremasi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang sebelum perubahan berbunyi “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, diubah menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”, telah membawa implikasi yang sangat luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Artinya, sebelum perubahan, kedaulatan rakyat berpuncak pada MPR, dan MPR-lah sebagai penyelesaian final atas setiap masalah ketatanegaraan yang muncul baik atas konstitusionalitas dari suatu undang-undang maupun penyelesaian akhir sengketa antar lembaga negara. Dengan dasar konseptual inilah ketetapan MPR RI No. III Tahun 2000 menentukan bahwa pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar dilakukan oleh MPR dan setiap lembaga negara melaporkan penyelenggaraan kinerjanya kepada MPR setiap tahun.

Implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) tersebut, posisi MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya dan masing-masing lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai tugas dan

MPR melaksanakan kedaulatan rakyat untuk mengubah dan menetapkan undang-undang dasar, melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden sesuai ketentuan undang-undang dasar, serta dalam hal-hal tertentu mengangkat presiden dan/atau wakil presiden. Mahkamah konstitusi merupakan pelaksana kedaulatan rakyat untuk menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam undang-undang dasar, memutus sengketa pemilihan umum serta memutus pembubaran partai politik. Demikian juga lembaga negara yang lainnya adalah pelaksana kedaulatan rakyat sesuai tugas dan wewenangnya yang ditentukan dalam undang-undang dasar.

Kewenangan mahkamah konstitusi yang dapat menyatakan tidak mempunyai kekuatan atas suatu undang-undang produk legislatif produk DPR dan Presiden serta memutuskan sengketa antar lembaga negara, menunjukkan posisinya yang lebih tinggi dari lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini wajar saja karena Undang-Undang Dasar memberikan otoritas kepada Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir paling absah dan autentik terhadap konstitusi. Walaupun demikian, pendapat dan penafsiran hukum mahkamah konstitusi yang dapat diterima penafsiran yang dikeluarkan melalui putusannya atas permohonan yang diajukan

Dengan posisi yang demikian penting itu undang-undang dasar menetapkan kualifikasi yang sangat ketat bagi anggota mahkamah konstitusi, antara lain memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Sembilan orang anggota mahkamah konstitusi juga merepresentasikan tiga unsur lembaga negara yaitu masing-masing-masing 3 orang anggota yang diajukan oleh presiden, DPR dan mahkamah agung.

3. Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak diinkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam Undang Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya.⁹ Tetapi dalam penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dinyatakan sebagai berikut:

"... salah satu substansi penting perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar

*dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang menimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.*¹⁰

Lebih jelas Jimly Asshiddiqie menguraikan:

*“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.*¹¹

Lembaga negara lain dan bahkan orang perorang boleh saja menafsirkan arti dan makna dari ketentuan yang ada dalam konstitusi. Suatu konstitusi memang tidak selalu jelas karena rumusannya luas dan kadang-kadang kabur. Akan tetapi, yang menjadi otoritas akhir untuk memberi tafsir yang mengikat adalah Mahkamah Konstitusi. Dan tafsiran

¹⁰ Penjelasan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Bagian Umum.

¹¹ Cetak Biru, Membangun Mahkamah Konstitusi, Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya, Sekretariat Jenderal MKRI, 2004, Hal. iv. Seperti dikutip

yang mengikat itu hanya diberikan dalam putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan yang diajukan kepadanya.

Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:¹²

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut:¹³

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - 1) Menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹² Lihat Pasal 24C Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengenai pengujian UU, diatur dalam Bagian Kesembilan UU Nomor 24 Tahun 2003 dari Pasal 50 sampai dengan Pasal 60.¹⁴ Undang-undang adalah produk politik biasanya merupakan kristalisasi kepentingan-kepentingan politik para pembuatnya. Sebagai produk politik, isinya mungkin saja mengandung kepentingan yang tidak sejalan atau melanggar konstitusi. Sesuai prinsip hierarki hukum, tidak boleh isi suatu peraturan undang-undang yang lebih rendah bertentangan atau tidak mengacu pada peraturan di atasnya. Untuk menguji apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan konstitusi, mekanisme yang disepakati adalah *judicial review*. Jika undang-undang atau bagian di dalamnya itu dinyatakan terbukti tidak selaras dengan konstitusi, maka produk hukum itu dibatalkan MK. Melalui kewenangan *judicial review*, MK menjadi lembaga negara yang mengawal agar tidak lagi terdapat ketentuan hukum yang keluar dari koridor konstitusi.

- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah perbedaan pendapat yang disertai persengketaan dan klaim lainnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga

negara tersebut. Hal ini mungkin terjadi mengingat sistem relasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya menganut prinsip *check and balances*, yang berarti sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain. Sebagai akibat relasi yang demikian itu, dalam melaksanakan kewenangan masing-masing timbul kemungkinan terjadinya perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD, MK dalam hal ini, akan menjadi wasit yang adil untuk menyelesaikannya. Kewenangan mengenai ini telah diatur dalam Pasal 61 sampai dengan Pasal 67 UU Nomor 24 Tahun 2003.

3) Memutus pembubaran partai politik;

Kewenangan ini diberikan agar pembubaran partai politik tidak terjebak pada otoritarianisme dan arogansi, tidak demokratis, dan berujung pada pengebirian kehidupan perpolitikan yang sedang dibangun. Mekanisme yang ketat dalam pelaksanaannya diperlukan agar tidak berlawanan dengan arus kuat demokrasi. Partai politik dapat dibubarkan oleh MK jika terbukti ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatannya bertentangan dengan UUD 1945. Pasal 74 sampai dengan Pasal 79 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah mengatur kewenangan ini.

4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU

Pemilu secara nasional. Perselisihan hasil pemilu dapat terjadi apabila penetapan KPU mempengaruhi ;

- a) Terpilihnya anggota DPD,
- b) Penetapan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden. dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan presiden dan wakil presiden, dan
- c) Perolehan kursi partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan. Hal ini telah ditentukan dalam Bagian Kesepuluh UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dari Pasal 74 sampai dengan Pasal 79.

5) Sejak keluarnya UU no. 12 Tahun 2008 MK diberi kewenangan baru, yaitu memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilu kepala daerah.

b. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kewenangan ini diatur pada Pasal 80 sampai dengan Pasal 85 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam sistem

habis masa jabatannya habis, ini dikarenakan presiden dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sesuai prinsip *supremacy of law dan equality before law*, presiden dapat diberhentikan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan dalam UUD. Tetapi proses pemberhentian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum. Hal ini berarti, sebelum ada putusan pengadilan yang menyatakan seorang presiden bersalah, presiden tidak bisa diberhentikan. Pengadilan yang dimaksud dalam hal ini adalah MK.

Dalam hal ini hanya DPR yang dapat mengajukan ke MK. Namun dalam pengambilan sikap tentang adanya pendapat semacam ini harus melalui proses pengambilan keputusan di DPR yaitu melalui dukungan $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) jumlah seluruh anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) anggota DPR.¹⁵ Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 6 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan adanya MK yang berwenang memeriksa dan memutus lima hal di atas maka kita mempunyai dua lembaga yudikatif yang wewenangnya bersilangan dalam pengujian yudisial, yakni MK dan MA. Ada dua catatan tentang persilangan kewenangan ini :

- a. Idealnya MK berfungsi untuk menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan sehingga lembaga ini hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, lebih ideal jika diberikan pada MK ini. Dengan ide ini maka konsistensi dan sinkronisasi semua peraturan perundang-undangan secara linear ada di satu lembaga, yaitu MK.
- b. Idealnya MA menangani semua konflik peristiwa antar person dan/atau antar-*rechtspersoon* sehingga masalah hasil pemilu atau pembubaran parpol dan sebagainya dijadikan kewenangan MA; dan MA dibebaskan dari kewenangan menguji materi peraturan perundang-undangan.

Tampaknya yang lebih tepat MK mengurus konflik peraturan sedangkan MA mengurus konflik/peristiwa antar-*person* dan/atau *rechtspersoon*. Namun, haruslah diingat bahwa isi konstitusi adalah

poleksosbud pada saat dibuat. Karenanya isi UUD yang seperti itu tidaklah salah, karena sebagai kesepakatan isi konstitusi itu tidak ada yang salah. Isi konstitusi itu adalah pilihan dan kesepakatan politik tanpa harus mengikuti atau tidak mengikuti teori atau sistem yang berlaku di Negara-negara lain. Isi konstitusi itu tidak terkait dengan soal “benar dan salah” atau soal “baik dan jelek”. Apapun isi konstitusi, itulah yang berlaku sebagai landasan Hukum Tata Negara yang harus dilaksanakan.

B. Tinjauan Tentang Hak Asasi Manusia

1. Pengertian tentang Hak Asai Manusia

Pasal 1 angka 1 UU No. 39/1993 tentang HAM menyatakan bahwa “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikatnya dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan YME 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.

Hakikat hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugrah Allah SWT. yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat, dan Negara. Dengan demikian hakikat penghormatan dan perlindungan terhadap HAM ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan

kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Upaya menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara individu, pemerintah, bahkan Negara.¹⁶

2. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945

Kesadaran tentang HAM telah menjadi bagian dari sejarah bangsa Indonesia. Perjuangan kemerdekaan juga dilandasi oleh kesadaran bahwa bangsa Indonesia merupakan bangsa yang sederajat dengan bangsa lain, sehingga penjajahan adalah bentuk nyata pelanggaran HAM. Kemerdekaan untuk mendirikan negara yang merdeka adalah manifestasi penolakan terhadap penjajahan dan penindasan. Pembukaan UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, dan kemerdekaan untuk membentuk negara itu dimaksudkan antara lain untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah dan untuk ikut serta menciptakan perdamaian dunia.¹⁷

Moh. Mahfud MD menyatakan bahwa jika dilihat dari perdebatan pembentukan UUD 1945, para pembentuk bangsa telah menempatkan persoalan HAM sebagai prioritas utama. Perdebatan yang terjadi tidak terkait dengan apakah negara yang akan dibentuk melindungi dan memajukan HAM atau tidak, tetapi lebih kepada apakah ketentuan tentang HAM perlu dirumuskan secara detail atau tidak yang oleh beberapa ahli

¹⁶ Septi Nurwijayanti, SH., MH & Nanik Prasetyoningsih, SH., MH, 2006, *Politik Ketatanegaraan*, LabHukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Yogyakarta. hlm. 94.

¹⁷ Moh. Mahfud M.D., "*Statuta Roma Dan Politik Hukum Hak Asasi Manusia*", Makalah disampaikan dalam sambutan peluncuran Buku Prof. Dr. Muladi, Statuta Roma 1998 dan

disebut sebagai perdebatan antara paham individualisme dan kolektivisme, atau antara konsep negara liberal dan negara integralistik.¹⁸

Moh. Mahfud menyatakan bahwa perdebatan tersebut menunjukkan dua hal penting. Pertama, perdebatan yang terjadi tidak terkait dengan persoalan apakah negara dapat atau boleh melanggar HAM, atau mempertanyakan fungsi negara dalam melindungi dan memajukan HAM. Perbedaan hanya pada tataran apakah jaminan perlindungan perlu dirumuskan secara eksplisit dan detail atau tidak. Semua berpandangan bahwa keberadaan negara adalah untuk melindungi dan memenuhi hak warganya dan tidak boleh melakukan atau membiarkan pelanggaran terhadap hak warganya. Moh. Yamin dan Moh. Hatta pada prinsipnya berpendapat bahwa jaminan perlindungan HAM perlu dirumuskan dalam konstitusi sebagai penegasan agar tidak dilanggar sekaligus sebagai pembatasan terhadap kekuasaan negara itu sendiri. Di sisi lain Soekarno dan Soepomo menyatakan bahwa ketentuan jaminan perlindungan HAM tidak diperlukan karena negara yang didirikan bukan negara yang mempertentangkan antara negara dan warga negara. Negara adalah wujud kehendak warga negara itu sendiri sehingga tidak boleh dan tidak mungkin melakukan pelanggaran terhadap hak warga negara.¹⁹

Kedua, perdebatan dalam pembahasan di BPUPKI menghasilkan rumusan berupa UUD 1945 yang secara tegas mengakomodasi adanya

HAM di beberapa pasal, walaupun tidak secara mendetail

Rumusan jaminan perlindungan HAM yang hanya terdapat dalam 7 butir ketentuan tidak dimaksudkan bahwa hak-hak selain yang dirumuskan dalam UUD dapat dilanggar atau tidak harus dilindungi dan dimajukan. Pengakuan HAM di dalam UUD 1945 ini mendahului keberadaan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Tahun 1948.

Perubahan besar pengaturan HAM dalam UUD 1945 terjadi dalam Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000. Ketentuan tentang HAM diatur dalam satu Bab tersendiri yang diatur dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Selain itu juga terdapat beberapa ketentuan jaminan perlindungan HAM di luar Bab tentang HAM. Ketentuan tersebut dapat dikatakan sudah sangat lengkap sehingga UUD 1945 setelah perubahan merupakan salah satu konstitusi negara yang paling lengkap memuat jaminan perlindungan dan pemajuan HAM.

Ketentuan HAM di dalam UUD 1945 sesungguhnya telah didahului oleh pembentukan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia yang disahkan dalam Sidang Istimewa MPR Tahun 1998. Ketetapan ini merupakan refleksi dari pentingnya penegasan jaminan perlindungan dan pemajuan HAM yang selama masa Orde Baru telah ditinggirkan. Ketentuan jaminan HAM berkembang dengan dibentuknya UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang

Asasi Manusia (KOMNAS HAM).²⁰ Jika membandingkan ketentuan HAM dalam UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-undang, kita dapat melihat bahwa berbagai instrumen HAM internasional telah diadopsikan ke dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia.²¹

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ketentuan HAM di dalam UUD 1945 setelah perubahan terdapat di dalam 37 butir ketentuan yang diklasifikasi ke dalam empat kelompok,²² yaitu, Pertama, kelompok ketentuan yang menyangkut hak-hak sipil yang meliputi:

- a. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya;
- b. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan;
- c. Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan;
- d. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya;
- e. Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran, dan hati nurani;
- f. Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum;
- g. Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan;

²⁰ Satya Arinanto, , *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 2003, hlm. 21-30.

²¹ Peter Bachr, Pieter van Dijk, Adnan Buyung Nasution, dkk, (eds.), *Instrumen Internasional Pokok Hak-Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2001.

- h. Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut;
- i. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah;
- j. Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan;
- k. Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan, dan kembali ke negaranya;
- l. Setiap orang berhak memperoleh suaka politik;
- m. Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

Kelompok kedua adalah hak politik, ekonomi, sosial, dan budaya yang meliputi:

- a. Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai dengan lisan dan tulisan;
- b. Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat;
- c. Setiap warga Negara berhak diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan public;

- e. Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan;
- f. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi;
- g. Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang bermartabat;
- h. Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi;
- i. Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran;
- j. Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia;
- k. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa-bangsa;
- l. Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional;
- m. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing, dan untuk beribadat menurut kepercayaannya itu.

- a. Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama;
- b. Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mendapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional;
- c. Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum;
- d. Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian, dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya;
- e. Setiap warga negara berhak untuk berperan-serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam;
- f. Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat;
- g. Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminatif dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus

Keempat, kelompok yang mengatur mengenai tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia yang meliputi:

- a. Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- b. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan, keamanan, dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis;
- c. Negara bertanggungjawab atas perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia;
- d. Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan, dan kedudukannya diatur dengan undang-undang

Di dalam UUD 1945 terdapat hak yang dikategorikan sebagai hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun atau non-derogable rights di dalam Pasal 2 ayat (1), yaitu:

- a. Hak untuk hidup;
- b. Hak untuk tidak disiksa;

Hak berpendapat, pikiran, dan hati nurani;

- d. Hak beragama;
- e. Hak untuk tidak diperbudak;
- f. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan
- g. Hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.

Secara umum, pembagian tersebut berbeda dengan klasifikasi yang biasanya dikaitkan dengan perkembangan konsepsi HAM, yaitu hak sipil, hak politik, hak ekonomi, dan hak sosial budaya. Hak sipil adalah hak yang melekat terkait kedudukan sebagai manusia individu dalam kehidupan sosial dan sebagai warga negara. Hak ini misalnya adalah hak kebebasan beragama, hak atas hidup, dan hak persamaan dihadapan hukum. Hak politik adalah hak terkait dengan hubungan antara negara dan warga negara serta terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya, kebebasan berserikat dan berkumpul, hak partisipasi dalam pemerintahan, dan hak pilih. Hak ekonomi adalah hak terkait dengan aktivitas ekonomi, antara lain hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak mendapatkan upah, dan hak memilih pekerjaan. Hak sosial budaya adalah hak yang lebih bersifat kolektif dalam kehidupan sosial. Misalnya hak mengembangkan diri, hak atas pendidikan, dan hak atas lingkungan yang baik dan sehat.

3. Implementasi Hak Asasi Manusia di Indonesia

Ideologi yang dianut oleh suatu negara pada dasarnya akan mempengaruhi kehidupan masyarakat di negara tersebut, termasuk

Amerika, dengan paham Liberalismenya memungkinkan masyarakatnya untuk melakukan segala sesuatu dengan sebebas-bebasnya (peran swasta lebih dominan), sedangkan peran pemerintah sangat kecil dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Hal tersebut berdampak pada kondisi kehidupan masyarakatnya yang “kebablasan” pada beberapa sisi, seperti pergaulan bebas, persaingan bebas, dan sebagainya yang banyak menimbulkan masalah-masalah baru bagi sebagian masyarakat. Imbas lainnya dari paham Liberalisme adalah terhimpitnya kaum ekonomi lemah karena para pemilik modal (kaum kapitalis) memiliki kebebasan dalam melakukan investasi di berbagai sektor usaha. Paham lainnya yang berkembang di negara-negara Timur (seperti di Uni Soviet dan RRC pada masa lalu) adalah komunisme. Dampak yang ditimbulkan oleh ideologi tersebut adalah berkebalikkan dengan apa yang ditimbulkan oleh Liberalisme. Hak-hak masyarakat diakui, namun tidak sepenuhnya dipedulikan oleh pemerintah. Peran pemerintah sangat dominan dalam mengatur berbagai aspek kehidupan. Pada praktik kehidupan bernegara, pemerintah bersikap otoriter dan tidak peduli terhadap aspirasi rakyat. Hal tersebut berdampak pada pembungkaman suara rakyat dan pers, sehingga mencukur demokrasi yang seharusnya menjadi hak rakyat.

Berbeda dengan negara-negara tersebut, Indonesia menganut ideologi Demokrasi Pancasila, sehingga implementasi hak asasi manusia di Indonesia seharusnya berjalan dengan baik sesuai dengan sifat-sifat

1. Demokrasi Pancasila Menurut ideologi tersebut, hak-

hak asasi setiap rakyat Indonesia pada dasarnya diimplementasikan secara bebas, namun tetap dibatasi oleh hak-hak asasi orang lain. Jadi, ideologi ini menawarkan kebebasan yang bertanggung jawab dalam mengimplementasikan hak asasi manusia. Namun hal tersebut perlu dikaji lebih dalam, sebab ideologi yang dianut oleh negara Indonesia tercinta ini belum tentu dapat diterapkan oleh rakyat tersebut dengan benar sepenuhnya.

Sejak era reformasi berbagai produk hukum dilahirkan untuk memperbaiki kondisi hak asasi manusia di Indonesia, khususnya hak sipil dan politik. Antara lain, UUD 1945 pasal 28A sampai pasal 28J, Ketetapan MPR Nomor XVII/ MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU Pers, UU tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat (UU Unjuk rasa), UU HAM (UU No. 39 Tahun 1999), UU Pemilu, UU Parpol, UU Otonomi Daerah, perlakuan atau hukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, dan UU ratifikasi Konvensi Anti Diskriminasi Rasial. Dari sisi politik, rakyat Indonesia telah menikmati kebebasan politik yang luas. Empat kebebasan dasar, yaitu hak atas kebebasan berekspresi dan berkomunikasi, hak atas kebebasan berkumpul, hak atas kebebasan berorganisasi, dan hak untuk turut serta dalam pemerintahan, yang vital bagi bekerjanya sistem politik dan pemerintahan demokratis telah dinikmati oleh sebagian besar rakyat Indonesia.²³

Melalui berbagai media hampir semua lapisan rakyat Indonesia sudah dapat mengekspresikan perasaan dan pendapatnya tanpa rasa takut atau was-was seperti pada zaman Orde Baru. Rakyat Indonesia relatif bebas mengkomunikasikan gagasan dan informasi yang dimilikinya. Rakyat menikmati pula hak atas kebebasan berkumpul. Pertemuan-pertemuan rakyat, seperti, seminar, rapat-rapat akbar tidak lagi mengharuskan meminta izin penguasa seperti di masa Orde Baru. Kelompok-kelompok masyarakat, seperti, buruh, petani, seniman, dan lain sebagainya yang ingin melakukan demonstrasi atau unjuk rasa di depan kantor atau pejabat publik tidak memerlukan izin, tapi sebelum menjalankan unjuk rasa diwajibkan untuk memberitahu polisi.

Rakyat Indonesia telah menikmati juga kebebasan berorganisasi. Rakyat tidak hanya bebas mendirikan partai-partai politik sebagai wahana untuk memperjuangkan aspirasi politiknya. Rakyat bebas pula untuk mendirikan organisasi-organisasi kemasyarakatan, seperti serikat petani, serikat buruh, perkumpulan masyarakat adat, dan lain sebagainya. Selain itu, tumbuhnya organisasi-organisasi rakyat dari bawah ini akan memperkuat masyarakat sipil yang diperlukan bagi berlangsungnya sistem politik dan pemerintahan yang demokratis.

Rakyat Indonesia telah pula menikmati hak politiknya, yaitu hak untuk turut serta dalam pemerintahan di mana rakyat berperan serta memilih secara langsung para anggota DPR dan DPRD pada tahun 1999

1999-2004. Pada tahun 2004 untuk pertama kali rakyat memilih

langsung Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kotamadya, rakyat dapat memilih langsung Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sebelum ini belum pernah ada presiden perwujudan hak atas kebebasan politik dalam sejarah Indonesia.

Selain itu, kebebasan politik yang membuka jalan bagi terpenuhinya empat kebebasan dasar yang mencakup hak atas kebebasan berekspresi dan berkomunikasi, hak atas kebebasan berkumpul, hak atas kebebasan berorganisasi, dan hak untuk turut serta dalam pemerintahan, belum dinikmati oleh kelompok minoritas agama. Sejumlah daerah juga memberlakukan perda bermuatan syariah yang sangat bertentangan dengan konsep penghormatan kepada hak asasi manusia dan UUD 1945 pasal 29 yang menjamin kebebasan warga negara dalam memeluk agama dan beribadah menurut agama dan kepercayaannya itu.

Begitu pula dengan kejahatan terorisme yang dilakukan oleh mereka yang menyebut dirinya sebagai Jemaah Islamiyah telah menimbulkan korban, berupa hilangnya nyawa manusia, dan hancurnya harta benda miliknya. Kejahatan terorisme telah menimbulkan rasa takut dan tidak aman yang relatif luas di kalangan masyarakat sipil. Pada sisi yang lain kejahatan terorisme di Indonesia telah mengundang lahirnya UU Anti-Kejahatan Terorisme yang mengesampingkan UU Hukum Acara Pidana biasa. Di bawah UU Anti Kejahatan Terorisme itu, polisi dengan mengesampingkan perlindungan hak sipil yang diatur di bawah hukum

penahanan, penggeledahan, dan pemeriksaan terhadap siapa saja yang diduga menjadi bagian dari jaringan aktivitas terorisme. Pelaksanaan UU baru ini telah memberikan dampak buruk bagi hak-hak sipil meskipun belum tentu berdosa, namun karena dicurigai mempunyai hubungan dengan pelaku kejahatan terorisme, bisa mengalami penangkapan, penahanan, kekerasan, penyiksaan, dan pemeriksaan. Keadaan ini jelas memperburuk kondisi hak sipil dan politik. Karena itu, Komnas HAM bersama Komnas-HAM se Asia Pasifik, mendesak agar negara-negara Asia Pasifik tetap tegas dalam memberantas kejahatan terorisme, namun pemberantasan kejahatan itu harus dilakukan dengan mengindahkan hukum HAM.²⁴

C. TINJAUAN TENTANG PEMILIHAN UMUM

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu dalam negara demokrasi Indonesia merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan.²⁵ Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut

²⁴ <http://joe-proudly-present.blogspot.com/2011/02/implementasi-hak-asasi-manusia-di-11.html> diunduh tanggal 11 Mei 2014, Pukul 15.45 Wib.

²⁵ Dahlan Thaib 2009 *Ketatanegaraan Indonesia, Perspektif Konstitusi, Cetakan Pertama,*

dapat dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.²⁶

Pemilihan umum (pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah amandemen keempat UUD 1945 pada 2002, pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilu. Pilpres sebagai bagian dari pemilu diadakan pertama kali pada Pemilu 2004. Pada 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (pilkada) juga dimasukkan sebagai bagian dari rezim pemilu. Di tengah masyarakat, istilah "pemilu" lebih sering merujuk kepada pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang diadakan setiap 5 tahun sekali.

Pemilihan Umum, selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum,

²⁶ Pahlawan, *Teori dan Praktek Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 1045. (Cetakan ke-1)

bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini yang dimaksud dengan Pemilu 2014 adalah Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁷

Pemilihan umum di Indonesia menganut asas "*Luber*" yang merupakan singkatan dari "Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia". Asal "*Luber*" sudah ada sejak zaman Orde Baru. Langsung berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan. Umum berarti pemilihan umum dapat diikuti seluruh warga negara yang sudah memiliki hak menggunakan suara. Bebas berarti pemilih diharuskan memberikan suaranya tanpa ada paksaan dari pihak manapun, kemudian Rahasia berarti suara yang diberikan oleh pemilih bersifat rahasia hanya diketahui oleh si pemilih itu sendiri. Kemudian di era reformasi berkembang pula asas "*Jurdil*" yang merupakan singkatan dari "Jujur dan Adil". Asas jujur mengandung arti bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan aturan untuk memastikan bahwa setiap

²⁷ Undang – Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. hlm

warga negara yang memiliki hak dapat memilih sesuai dengan kehendaknya dan setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan wakil rakyat yang akan terpilih. Asas adil adalah perlakuan yang sama terhadap peserta pemilu dan pemilih, tanpa ada pengistimewaan ataupun diskriminasi terhadap peserta atau pemilih tertentu. Asas jujur dan adil mengikat tidak hanya kepada pemilih ataupun peserta pemilu, tetapi juga penyelenggara pemilu itu tersebut.²⁸

2. Dasar Hukum Pemilihan Umum

Ketentuan-ketentuan pasal UUD 1945 yang mengatur mengenai pemilu antaralain:

- a. Pasal 6A Perubahan Ketiga mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu pasangan dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu;
- b. Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua mengatur pemilihan anggota DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota oleh rakyat melalui pemilu;
- c. Pasal 19 ayat (1) Perubahan Kedua mengatur pemilihan anggota DPR oleh rakyat melalui pemilu;
- d. Pasal 22C ayat (1) Perubahan Ketiga mengatur pemilihan anggota DPD oleh rakyat melalui pemilihan umum; dan pasal (4) Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 Perubahan Ketiga, pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPRD; dan

²⁸ Muhammad Yulianto Budiono 8C/17, Taufik Rizaldi 8C/24, 2011, *Sejarah Pemilu*
Indonesia, <http://stambukilanjutnya.blogspot.com/2011/05/sejarah-pemilu-di-indonesia.html>

e. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 Perubahan Ketiga, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPRD, dan DPD, UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Landasan konstitusional pemilihan kepala daerah langsung sebenarnya ada dua yaitu selain di dalam Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga yang merupakan landasan prinsip dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung.²⁹

3. Sistem Pemilihan Umum

Dalam ilmu politik sistem pemilihan umum diartikan sebagai kumpulan metode atau cara warga masyarakat memilih para wakil mereka. Pada saat sebuah lembaga perwakilan rakyat baik DPR/DPRD dipilih maka sistem pemilihan mentransfer jumlah suara ke dalam jumlah kursi. Sementara itu pemilihan presiden, gubernur dan bupati yang merupakan representasi tunggal dalam sistem pemilihan dasar jumlah suara yang diperoleh menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Dengan melihat kenyataan itu maka betapa pentingnya sistem pemilihan dalam sebuah demokrasi.

Hal-hal yang sangat perlu diperhatikan dalam sistem pemilihan adalah apa yang disebut dengan "*electoral formula*" yaitu apakah

distrik atau sistem proporsional representation dengan berbagai macam variasinya, seperti *non transferable vote*, *d'hondt rule*, *sainte lague* dan lain-lain. *Electoral formula* menentukan alokasi kursi yang akan diberikan kepada masing-masing partai yang bersaing.

Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah menyangkut *district magnitude* yaitu jumlah wakil rakyat yang dipilih dalam sebuah distrik dapat berbeda satu sama lain karena perbedaan jumlah penduduk. Besaran kursi yang diperebutkan bagi sebuah distrik merupakan sesuatu yang sangat penting, dikarenakan akan menentukan nasib partai-partai politik di kemudian hari. Ada negara yang menggunakan wilayah negara sebagai distrik seperti Indonesia sehingga memungkinkan partai kecil akan mendapatkan kursi. Tetapi ada Negara yang membagi wilayahnya ke dalam distrik dengan besaran yang berbeda.

Ada satu distrik yang menyediakan lima sampai enam kursi untuk diperebutkan, sementara itu ada pula distrik yang hanya menyediakan satu sampai dua kursi. Kalangan ilmuwan politik menyatakan bahwa semakin besar *magnitude* sebuah distrik akan semakin besar partai kecil akan terlindungi. Dan sebaliknya kalau distrik *magnitude* kecil, maka partai yang memperoleh 10 % dari total suara tidak akan memiliki peluang. Bukan sistem pemilihan umum yang menjadi persoalan utama dalam

umum yang tidak demokratis dengan segala implikasinya yang membuat permasalahan politik menjadi lebih kompleks dan tidak demokratis³⁰.

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi umumnya berkisar pada 2 prinsip pokok, yaitu :

- a. *Single-member constituency* (satu daerah memilih atau wakil biasanya disebut Sistem Distrik). Sistem yang didasarkan pada kesatuan geografis. Jadi setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Sistem ini mempunyai beberapa kelebihan kelemahan, diantaranya Kelebihan Sistem Distrik :
 - 1) Distrik wilayahnya relatif kecil, maka pemilih dapat mengenali calon-calon wakil rakyat yang akan dipilih didistriknya.
 - 2) Sistem distrik lebih mendorong kearah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
 - 3) Kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung malahan sistem ini bisa mendorong kearah penyederhanaan partai secara alamiah dan tanpa paksaan.
 - 4) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain.

5) Sistem distrik sederhana dan mudah untuk diselenggarakan.

Kelemahan Sistem Distrik :

- 1) Kurang memperhitungkan partai-partai kecil dan golongan minoritas.
 - 2) Sistem ini kurang representatif dari partai yang ada dalam lingkungan distriknya.
 - 3) Kecenderungan wakil lebih mementingkan distrik serta warga distriknya, dari pada kepentingan nasional.
 - 4) Sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat yang heterogen karena terbagi.
- b. Multi-member *constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Proportional Representation atau Sistem Perwakilan Berimbang). Gagasan pokok dari sistem ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh sesuatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya.

Sistem ini ada beberapa keuntungan dan kelemahan yaitu Keuntungan

Sistem Proporsional :

- 1) Sistem proporsional lebih demokratis, praktis tanpa ada suara yang hilang.
- 2) Sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi

- 3) Tidak ada distorsi, di mana perolehan kursi kira-kira sama dengan persentase perolehan suara secara nasional.

Kelemahan Sistem Proporsional :

- 1) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau kerjasama antara partai yang satu dengan yang lain dan memanfaatkan persamaan-persamaan yang ada, tetapi sebaliknya cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan.
- 2) Sistem proporsional memberikan kedudukan yang kuat pada pimpinan partai melalui sistem daftar karena pimpinan partai sesudah berkonsultasi dengan cabang-cabang menentukan daftar calon.

Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan warga yang telah memilihnya.³¹

Di Indonesia pada pemilu kali ini, tidak memakai salah satu dari kedua macam sistem pemilihan diatas, tetapi merupakan kombinasi dari keduanya. Hal ini terlihat pada satu sisi menggunakan sistem distrik, antara lain pada Bab VII pasal 65 tentang tata cara Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dimana setiap partai Politik peserta pemilu dapat mengajukan calon anggota DPR, DPD,

DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota dengan memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30%.

Disamping itu juga menggunakan sistem berimbang, hal ini terdapat pada Bab V pasal 49 tentang Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dimana : Jumlah kursi anggota DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah penduduk provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan :

- 1) Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 1000.000 (satu juta) jiwa mendapat 35 (tiga puluh lima) kursi;
- 2) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) jiwa mendapat 45 (empat puluh lima) kursi;
- 3) Provinsi dengan jumlah penduduk 3.000.000 (tiga juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) jiwa mendapat 55 (lima puluh lima) kursi;
- 4) Provinsi dengan jumlah penduduk 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 7.000.000 (tujuh juta) jiwa mendapat 65 (enam puluh lima) kursi;
- 5) Provinsi dengan jumlah penduduk 7.000.000 (tujuh juta) sampai dengan 9.000.000 (sembilan juta) jiwa mendapat 75 (tujuh puluh lima) kursi;
- 6) Provinsi dengan jumlah penduduk 9.000.000 (sembilan juta) sampai

7) Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa mendapat 100 (seratus) kursi.³²

4. Pelaksanaan Pemilihan Umum

Sejak kemerdekaan hingga tahun 2004 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan sebelas kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Dari pengalaman sebanyak itu semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang vacuum, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum yang cocok untuk Indonesia.³³

Pemilu diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Komisi ini memiliki tanggung jawab penuh atas penyelenggaraan pemilu, dan dalam menjalankan tugasnya, KPU menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR. Menurut Pasal 25 UU No. 12 Tahun 2003, tugas dan wewenang KPU adalah:

- a. Merencanakan penyelenggaraan KPU;
- b. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilu;

- d. Menetapkan peserta pemilu;
- e. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi, dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- g. menetapkan hasil pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- h. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu;
- i. melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.³⁴

Dalam Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) dijelaskan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini bertugas mempersiapkan Undang-undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. MPR juga mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan wakilnya (Wakil Presiden). MPR adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara, sedangkan Presiden bertugas menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Di sini, peran Presiden adalah sebagai mandataris MPR, maksudnya Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.³⁵

³⁴ UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. hlm.18.

³⁵ The Political System of Indonesia: UUD 1945 (Jakarta: Eka Media, 2002). Hlm 74

UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Republik Indonesia mengatur masalah pemilihan umum dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum Pasal 22E sebagai hasil Amandemen ketiga UUD 1945 tahun 2001.

Secara lengkap, bunyi Pasal 22E tersebut adalah:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik;
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan;
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;

Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.³⁷