

PERCIKAN PETA PROBLEM PEMILUKADA¹

Oleh R Muhammad Miharadi²

Demokrasi tidak pernah dapat dilepaskan dari pemilihan umum. Sebab, pemilihan umum merupakan bagian dari proses mengisi jabatan publik yang melibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Meski demikian, penulis memberikan penegasan bahwa pemilihan umum bukan satu-satunya implementasi demokrasi. Demokrasi elektoral bukan segalanya, namun pintu masuk untuk segala hal ikhwal berdemokrasi.³

Mengingat demikian esensial, strategis dan pentingnya pemilihan umum bagi demokrasi, maka konsep dasar dan pengaturan pokok pemilihan umum menjadi materi muatan konstitusi. Sedangkan teknisnya dioperasionalkan pada peraturan perundang-undangan dibawahnya.⁴ Dengan demikian terdapat koridor yang jelas bagaimana melaksanakan pemilihan umum secara konstitusional.

¹Sumbang Pikir Bahan Kajian Diskusi Pokja Konsolidasi Sistem Politik dan Pemerintahan Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), Jumat 20 Agustus 2010.

²Anggota Pokja Konsolidasi Sistem Politik dan Pemerintahan Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) RI, Anggota Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), Mantan Tim Penyusun *Blue Print* Mahkamah Konstitusi, Peneliti *Indonesian Legal Roundtable* (ILR) untuk *Blue Print* Komisi Yudisial, Tenaga Ahli Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bogor dan Staf Pengajar FH Universitas Pakuan, Bogor serta FH Unika Atma Jaya Jakarta.

³Menurut Satya Arinanto, sebagai suatu proses politik, demokrasi di setiap negara memiliki kualitas yang berbeda dan bertingkat. Semua bergantung pada pengalaman politik suatu bangsa, lihat Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 1991), hal. 4. Perkembangan terakhir demokrasi terkini dikembangkan apa yang dinamakan model negara hukum demokratis atau negara demokrasi berdasar atas hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, demokrasi harus diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi berkembang ke arah keliru, karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi, lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal.298. Margarito Kamis menulis bahwa gagasan negara hukum demokratis menimbulkan tiga implikasi. Pertama, tuntutan kepastian hukum, hukum berlaku sama bagi semua orang. Kedua, adanya legitimasi demokratis, artinya proses pembuatan hukum harus mengikutsertakan pendapat masyarakat. Dan terakhir, ketiga, negara hukum merupakan tuntutan akal budi, lihat Margarito Kamis, "Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis: Studi Sosio Legal tentang Perdebatan Pembatasan Kekuasaan Presiden oleh MPR 1999-2002", *Draft Naskah Disertasi Doktor FHUI*, 2003, hal.41.

⁴Jimly Asshiddiqie berpendapat, konstitusi sendiri memiliki setidaknya dua fungsi yakni di satu pihak menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain memberi legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan, lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hal.24. Adapun salah satu definisi konstitusi dirumuskan oleh CF Strong sebagai "a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed and the relations between the two adjusted", lihat CF Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Forms*, (London: Sidwick and Jackson, 1972), hal. 10.

Di Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 maka terdapat dua ketentuan mendasar terkait dengan pemilihan umum. *Pertama*, Pasal 22 E Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua, Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 menegaskan "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis". Dari dua ketentuan konstitusional di atas maka nampak terdapat dua rezim terkait pemilihan umum yakni rezim pemilihan umum (pemilu) berdasarkan Pasal 22 E Ayat (2) yakni pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, DPD, DPR dan DPRD serta rezim pemilihan kepala daerah (pilkada) berdasarkan Pasal 18 Ayat (4) yakni pemilihan untuk kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota (gubernur, bupati dan walikota).

Namun demikian, politik hukum (*legal policy*) perundang-undangan dibawah konstitusi merumuskan penggabungan dua rezim menjadi rezim pemilukada, khususnya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagai suatu pilihan kebijakan, penggabungan rezim demikian merupakan hal yang absah karena tidak mengurangi esensi demokrasi bahwa baik pengisian untuk Presiden dan Wakil Presiden, DPD, DPR dan DPRD maupun Kepala Daerah tetap dilakukan dengan cara pemilihan, bahkan dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat.⁵

Dipastikan, terkait pemilukada terdapat banyak problem. Apalagi, Indonesia merupakan negara yang tengah berupaya mengkonsolidasikan sistem demokrasi setelah di masa lalu dicengkram rezim otoriterian. Belum lagi, dengan karakteristik masyarakat heterogen, pluralisme nilai dan pandangan dan tingkat edukasi yang tidak merata menimbulkan kompleksitas tersendiri.⁶

⁵Di dalam wacana politik yang berkembang terdapat rencana memisahkan kembali dua rezim, yakni pemilu dan pilkada. Bagi penulis, hal ini menunjukkan inkonsistensi kebijakan dan dipengaruhi semangat *trial and error* tanpa pemikiran memadai untuk mematangkan sistem demokrasi yang dibangun baik melalui pemilu maupun pilkada. Sesungguhnya, baik di pilih oleh DPRD maupun oleh rakyat langsung, dalam pemilihan kepala daerah merupakan hal yang demokratis, tinggal berpulang pada politik hukum yang dibangun suatu pemerintahan dalam memilihnya, dipetik dari komentar Jimly Asshiddiqie terhadap Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 dalam Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusatu Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002).

⁶Terdapat pendapat para pakar yang memberikan sinyalemen bahwa Indonesia masih dalam transisi demokrasi, khususnya peralihan rezim otoriter ke demokrasi dengan tujuan mengkonsolidasi demokrasi. Adam Przeworski merumuskan bahwa transisi demokrasi menuntut (1) *the old authoritarian power apparatus is dismantled* and (2) *the new political forces opt for democratic institutions as a frame work within which they*

Ada beberapa problem yang muncul. *Pertama*, ambiguitas sistem presidensial. Di satu sisi, sistem ketatanegaraan membangun sistem pemerintahan presidensial yang dipelbagai negara diwarnai dengan penguatan lembaga kepresidenan dan mekanisme *checks and balances* antar lembaga sebagai kontrol demokrasi disertai dengan penyederhanaan partai politik. Namun, praktik Indonesia, sistem presidensial dibangun dilandaskan multi partai. Studi Hanta Yuda AR menunjukkan bahwa ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem presidensial akan terbentuk bila adanya paduan dengan sistem multi partai. Paduan demikian akan melahirkan presiden minoritas (*minority president*) dan pemerintahan terbelah (*devided government*). Berdasarkan pengalaman pelbagai negara demokrasi umumnya hanya sistem presidensial dengan dwi partai yang dapat mendukung stabilnya demokrasi.⁷

Kedua, di dalam konteks pemilihan kepala daerah, terdapat asumsi awal bahwa dengan diubahnya sistem pemilihan dari dipilih DPRD dengan kini dipilih langsung oleh rakyat maka selain sistem semakin demokratis diharapkan dapat mengantisipasi praktik korupsi politik baik berupa *money politics*, kecurangan maupun pemanfaatan pengaruh jabatan oleh *incumbent*. Praktiknya tidak demikian. Kecurangan pemilihan menjadi-jadi. *Money politics* bukan rahasia. Apalagi penggunaan pengaruh jabatan oleh *incumbent*.

Ketiga, buruknya penyelenggaraan pemilukada. Di mana-mana ditemukan pelbagai sengketa terkait pemilihan kepala daerah. Komisi Pemilihan Umum (KPU) baik pusat dan daerah seringkali dianggap bermasalah. Sebenarnya ini juga konsekuensi kekeliruan sistem yang diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum di mana KPU melakukan peran ganda. Di satu sisi adalah penyelenggara

would compete for the realization of their interest, lihat Adam Przeworski, "Democracy As A Contingent Outcome of Conflicts" dalam Jon Elster and Rune Slagstad (ed), *Constitutionalism and Democracy*, (Cambridge University Press, 1997), hal. 234. Menurut Satya Arinanto, dalam konteks hukum, masa transisi juga menimbulkan terminologi keadilan transisional (*transitional justice*) yakni keadilan dalam masa transisi politik. Konsep keadilan pada masa transisi itu sendiri cenderung kontekstual dan parsial, lihat Satya Arinanto, "Politik Pembangunan Hukum Nasional Dalam Era Pasca Reformasi", Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 18 Maret 2006, hal.5. Perlu dicermati bahwa dalam transisi demokrasi tidak mustahil tercipta rezim otoriter baru (*continued authoritarianism*) atau sekedar demokrasi terbatas (*limited democracy*) sebab situasi politik dalam masa transisi masih dirundung ketidakpastian, lihat Munafrizal Manan, *Gerakan Rakyat Melawan Elite*, (Yogyakarta: Resist Book, 2005), hal. 33. Di Spanyol tahun 1980-an, transisi demokrasi dengan akhirnya terbentuk pemerintahan demokratis, justru melahirkan kekecewaan (*el de sencanto*) sebagai akibat penurunan keefektifan pemerintahan demokratis bahkan rezim baru demokratis akhirnya tergelincir ke praktik korup seperti rezim silam, lihat R. Muhammad Mihradi, "Hak Atas Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Negara Hukum Menurut Perspektif Demokrasi", Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta, 2008, hal.151.

⁷Hanta Yuda AE, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hal. 5-6.

pemilu dan disisi lain, untuk sengketa administratif, KPU pula yang menyelesaikan. "jeruk makan jeruk", istilah populernya. Bagaimana mungkin KPU dapat independen mengadili keputusannya sendiri. Ini pula yang kemudian menunjukkan semakin ketidakberdayaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) karena dikunci sistem yang sudah anomali.

Keempat, perdebatan peran Mahkamah Konstitusi (MK) dalam penyelesaian sengketa pemilu. Berdasarkan Pasal 236 C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka Mahkamah Konstitusi berwenang menangani sengketa hasil penghitungan suara. Namun praktik putusan yang berkembang, Mahkamah Konstitusi tidak hanya sekedar menangani sengketa hasil penghitungan suara yang diktumnya menghitung ulang suara melainkan menangani sengketa lain-lain, bahkan terkait dengan kecurangan pemilukada sehingga diktum putusannya mulai dari memerintahkan pemilukada ulang hingga menetapkan calon kepala daerah.⁸ Argumentasi yang dibangun Mahkamah Konstitusi adalah untuk mewujudkan keadilan substansial (*substansial justice*) yang tidak dapat direduksi oleh keadilan prosedural.⁹ Namun disisi lain terdapat pendapat

⁸ Kasus perluasan kewenangan ini bermula dari Putusan MK No.42/PHPU.D-VI/2008 tentang Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur. Dengan argumentasi untuk menegakkan keadilan substantif dan memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal MK, maka MK memerintahkan kembali pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu sesuai dengan perkara. Putusan MK secara normatif bertentangan dengan Pasal 106 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pasal 94 ayat (1) dan (2) PP No. 6 Tahun 2005. Berdasarkan dua ketentuan tersebut terkait dengan perselisihan hasil penghitungan suara, maka putusannya adalah memerintahkan perhitungan ulang kembali. Bukan pilkada ulang. Hal serupa pernah dilakukan MA yang memerintahkan Pilkada ulang di Sulawesi Selatan. Namun, MA kemudian memperbaiki putusannya tersebut di tingkat peninjauan kembali. Dalam peninjauan kembali, Putusan MA No.02 PK/KPUD/2008 di halaman 72-73 menyatakan bahwa berdasarkan Pasal 106 ayat (1) dan ayat (2) UU No.32 Tahun 2004 Jis Pasal 94 ayat (1) dan ayat (2) PP Nomor 6 Tahun 2005, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (1) PERMA No.02 Tahun 2005 menentukan secara limitatif, *expresis verbis* dan jelas bahwa wewenang Mahkamah Agung dalam sengketa Pilkada "hanya" memeriksa keberatan terhadap Penetapan Hasil Penghitungan Suara Tahap Akhir dari KPUD yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Jadi, bukan memerintahkan pilkada ulang. Terkait kritik terhadap putusan-putusan MK dapat dilihat juga R. Muhammad Mihradi, "Menakar Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terkait Pemilu dan Pilkada Serta Implikasinya Bagi Demokrasi", Jurnal Hukum *Pantarei*, Volume 1 Nomor 2 November 2008 diterbitkan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional.

⁹ Nampak argumen putusan-putusan MK dalam konteks ini dipengaruhi ajaran teori keadilan (*theory of justice*) dari John Rawls yang dengan radikal berpendapat bahwa demi keadilan substansial maka hukum yang tidak adil, tidak boleh dianggap hukum dan harus dikesampingkan. Tentu, kadar keadilan dan penilaiannya menjadi perdebatan tersendiri. Lihat John Rawls, *A Theory of Justice: Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hal. 3-4. Pemikiran John Rawls dapat dilihat ulasannya dalam buku Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, (Universal Law Publishing, 1999). Memang kerap kali tidak mudah melakukan interpretasi terhadap ketentuan konstitusi. Perlu kemahiran tersendiri, kemampuan menjangkau hal ke depan dan menerobos

bahwa praktik MK demikian dapat menimbulkan celah untuk lahirnya ketidakadilan baru berupa ketidakpastian kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sesungguhnya, termasuk pula bagaimana dengan konsep konstitusionalisme yang melekatkan semangat pembatasan kekuasaan (*limited power*) dan bukan perluasan kekuasaan.¹⁰ Idealnya, terdapat peradilan pemilu yang khusus menangani semua sengketa pemilu baik administratif maupun pidana.¹¹

Kelima, problem netralitas birokrasi. Bukan rahasia umum, *incumbent* seringkali memanfaatkan kedudukannya untuk mengarahkan agar birokrasi berpihak. Meski Undang-Undang Kepegawalan (UU Nomor 43 Tahun 1999) maupun Surat Edaran Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI Nomor SE/08/M.PAN/3/2005 tentang Netralitas PNS dalam Pilkada memberikan rambu-rambu terkait netralitas birokrasi, namun praktiknya tidak mampu memagari politisasi birokrasi di daerah. Modusnya bermacam-macam, mulai dari penggalangan dan pembentukan tim sukses yang melibatkan aparatur birokrasi, penggunaan fasilitas publik dan sebagainya. Dipelbagai negara, netralitas birokrasi memiliki pelbagai varian. Di Inggris, pegawai negeri netral dari politik. Dimungkinkan melakukan aktivitas politik dengan syarat mendapat persetujuan dari pimpinan departemennya (*with the consent of their head of government*).¹²

Di Amerika Serikat, berpolitiknya pegawai negeri (*civil servants*) sempat mengakibatkan praktik inefisiensi dan korupsi di masa pemerintahan Presiden Andrew Jackson dengan *spoil system*nya. Akhirnya, di tahun 1883, dilakukan reformasi dengan lahirnya *Civil Service Reform Act (The Pendleton Act)* yang menerapkan *merit system*. Menurut aturan ini,

kompleksitas permasalahan, mengenai hal demikian dapat dilihat Keith E Whittington, *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*, (USA: University Press of Kansas, 1999).

¹⁰ Konstitusionalisme itu sendiri merupakan prinsip penting dalam konteks negara demokrasi berdasar hukum. Bahkan, menurut Jimly Asshiddiqie, salah satu argumen perlunya dibentuk MK karena untuk menjaga konstitusionalitas sistem ketatanegaraan, lihat Jimly Asshiddiqie, "Setahun Mahkamah Konstitusi: Refleksi Gagasan dan Penyelenggaraan serta Setangkep Harapan" dalam buku *Menjaga Denyut Konstitusi*, editor Refly Harun dkk, (Jaakrta: Konstitusi Press, 2004), hal.8. Dalam tulisan lain, Jimly Asshiddiqie nampak sangat menaruh harapan besar pada MK agar dapat menjamin berjalannya demokrasi berdasar atas hukum (*constitutional democracy*). Bahkan, MK berperan strategis bila UUD kurang jelas pengertiannya maka MK perlu diberi kewenangan sebagai penafsir yang terakhir. MK sering dijuluki pula "*the interpreter of constitutions*", lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010), hal. 55. Penulis saat menjelang pembentukan MK, menulis di Kompas tentang arti penting MK dalam menjamin konstitusionalisme yang membatasi kekuasaan penyelenggaraan negara oleh konstitusi, lihat R Muhammad Mihradi, "Mahkamah Konstitusi, Sebuah Keajaiban", Opini, *Kompas*, 4 Juli 2003, hal. 4-5.

¹¹ Selama ini kasus-kasus pidana pemilu sangat jarang yang diproses tuntas. Umumnya karena batas waktu proses yang teramat singkat dan minimnya komitmen penegak hukum dalam penanganan kasus pidana pemilu. Termasuk, kelemahan aturan yang untuk kasus-kasus pidana tertentu, seperti *money politics* tidak memadai mengatur.

¹² John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Mac Millan, 1989), hal. 220.

pegawai negeri federal minimal 60 persen direkrut berdasarkan keahlian. Aturan ini diawasi pelaksanaannya oleh lembaga *The Office of Personnel Management and the Merit System Protection Board*.¹³ Di Perancis, pegawai negeri (*civil servants*) dalam melakukan pelayanan publik selain harus memperhatikan prinsip kontinuitas, adaptasi dan kesamaan melayani pengguna, juga termasuk harus memastikan menjalankan prinsip netralitas. Netralitas baik dari segi karakteristik pegawainya maupun layanan terhadap publik harus bebas dari pengaruh (*influence*) politik. Termasuk larangan menggunakan dana publik untuk mendukung kepentingan politik.¹⁴

Pada akhirnya, muara dari problem-problem di atas mengarah pada korupsi politik dalam pelbagai bentuk. *Money politics* yang memerlukan dana besar dalam pemilu akan berujung pada pejabat yang terpilih dari *money politics* akan berjuang keras selama memegang jabatan untuk melakukan praktik-praktik koruptif mengembalikan modal yang digunakan dalam pemilu selama ini.¹⁵ Potensi korupsi dalam pemilu itu sendiri dalam tipologi *Indonesian Corruption Watch* terbagi sebagai berikut, yakni (1) potensi manipulasi dana kampanye; (2) politik uang, pada saat penentuan kandidat pasangan calon dan saat kampanye; (3) penggunaan anggaran publik untuk kepentingan kampanye.¹⁶

Mengingat judul paper ini percikan, maka dipastikan sangat jauh dari memadai untuk merangkum problem pemilu. Namun demikian, terdapat pelbagai diskursus untuk mengantisipasi problem di atas. *Pertama*, pemikiran untuk menaikkan *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* sebagai upaya menyederhanakan partai. Memang, persoalan kemudian bagaimana menyepakati ambang batas yang relevan dan rasional di satu sisi serta tidak mereduksi representasi. Di pelbagai negara antara lain, untuk *parliamentary threshold* memang beragam. Jerman misalnya 5 persen, Swedia dan Norwegia menerapkan 4 persen sedangkan Israel 1 %-1,5 %.¹⁷ Memang perlu dikaji pelbagai pemikiran untuk menyederhanakan partai. Sebab biar bagaimanapun, mengutip

¹³David C Safell, *The Politics of American National Government*, (USA: Little, Brown and Company, 1984), hal. 342-345.

¹⁴Lihat John Bell dkk, *Principles of French Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hal. 169-170.

¹⁵Tidak heran banyak kebijakan di daerah yang minim anggaran terhadap kebijakan pro masyarakat marjinal (belanja publik) namun membesar pada anggaran rutin belanja baik gaji maupun fasilitas terkait pejabat publik, dapat dilihat Mimin Rukmini dan R Muhammad Mihradi, *Pegangan Ringkas Pemenuhan HAM Pendidikan dan Kesehatan Di Daerah*, (Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional dan European Initiative for Democracy and Human Right Uni Eropa, 2006).

¹⁶Ibrahim Zuhdi F Badoh (Peny), "Kajian Potensi-Potensi Korupsi Pilkada", *Public Accountability Review, Indonesian Corruption Watch*, 2010, hal. 2.

¹⁷Untuk perbandingan negara dipetik dari Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, 2009), hal. 19-20.

pendapat Denny JA, bahwa penerapan sistem pemerintahan presidensial dengan multi partai merupakan "perkawinan yang haram". Jimly Asshiddiqie berpendapat, model sistem multi partai dalam sistem pemerintahan presidensial sangat mengganggu sistem presidensial yang dianut UUD 1945 hasil amandemen.¹⁸ Kiranya, model pemilu dengan sistem distrik juga perlu dipertimbangkan untuk menjadi salah satu solusi mendukung penyederhanaan partai.

Kedua, terdapat gagasan penyempurnaan sistem pemilukada yang lebih baik serta penguatan penegakan hukum (*law enforcement*). Dipastikan, KPU tidak bisa lagi seperti sekarang "mengadili keputusannya sendiri". Harus ada mekanisme yang dapat mencerminkan *checks and balances* serta penguatan demokrasi. Idealnya dibentuk peradilan pemilu. Namun bila belum mungkin dilakukan, dapat memanfaatkan MK sebagai peradilan pemilu yang komperhensif dengan syarat dilakukan perubahan perundang-undangan yang memberikan kewenangan untuk itu.

Ketiga, netralitas birokrasi dilakukan harus dengan penguatan aturan dan sanksi tegas bagi pemanfaatan politisasi birokrasi. Bila perlu dipertegas dengan sanksi pidana agar *incumbent* tidak menyalahgunakan hal dimaksud. Selain itu, perlu dirumuskan ketentuan bahwa begitu *incumbent* mencalonkan diri dan mendaftar untuk turut pemilukada maka ia harus mengundurkan diri dari jabatannya sehingga pengaruh politik yang ada dapat diminimalisir. Selain itu, penting pula dilakukan penguatan baik bagi PPATK maupun KPK agar harta kekayaan penyelenggara negara tidak saja wajib dilaporkan melainkan juga wajib dipublikasikan dan diberikan sanksi bagi penyelenggara negara yang tidak melaporkan kekayaan dengan sanksi pidana yang berat. Hal ini untuk mengantisipasi penggunaan dana-dana koruptif dalam praktik maupun implikasi dari pemilukada.

Keempat, perlu dipertimbangkan dan dikaji penguatan dari Bawaslu dan Panwas di daerah agar dapat melakukan maksimalitas fungsinya. Setidaknya ada empat hal yang menurut Topo Santoso dan Didik Suprianto dapat memperkuat secara kelembagaan. Pertama, pengawas pemilu harus badan independen dan non partisan yang berintegritas serta berdedikasi tinggi. Kedua, badan pengawas harus memiliki kapasitas dan kapabilitas yang cukup. Ketiga, pengawas mendapat dukungan dari penegak hukum dan masyarakat luas. Serta keempat, memperoleh fasilitas memadai dalam menjalankan tugasnya.¹⁹

¹⁸Lihat Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hal.136.

¹⁹Tilik Triwulan Tutik, *Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Dalam Sistem Pemilu Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), hal.114.

Kelima, kiranya terdapat urgensi untuk membangun sistem transparansi dan akses informasi seluas-luasnya dalam proses pemilukada. Dengan terbitnya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) maka transparansi dan akses informasi publik, termasuk dalam pemilukada merupakan keniscayaan. Dalam praktik, terdapat banyak rezim tertutup dalam pemilukada, dari mulai dana iklan politik terkait sumber yang tidak jelas, *track record* para calon yang minim terakses publik maupun juga sumber-sumber pendanaan kampanye yang sangat jauh dari terang benderang.²⁰

Keenam, hal taktis lain yang perlu dipertimbangkan adalah membangun partai politik yang mandiri. Sebab, bila partai politik tidak mandiri, khususnya dalam konteks pendanaan, maka akan cenderung mengeksploitasi pemilukada sebagai mekanisme pemenuhan pendanaan. Hal ini yang dapat berujung pada pelbagai potensi korupsi politik.

Ketujuh, menarik dipikirkan untuk membangun suatu sistem yang mampu merelasikan ikatan emosional publik positif dengan sistem pemilukada dibangun. Cara dan strateginya dengan meningkatkan partisipasi publik untuk turut menentukan model dan sistem pemilukada yang bagaimana, yang dapat dianggap berkontribusi pada penguatan demokrasi. Gagasan terkini demokrasi, khususnya yang dikembangkan oleh Jurgen Habermas, mempertimbangkan dan memperkuat radikalisasi partisipasi melalui konsep demokrasi deliberatif, suatu konsep yang memberikan ruang publik yang luas dan leluasa pada pemangku kepentingan untuk turut berkontribusi dalam merumuskan kebijakan. Dengan demikian, suatu kebijakan publik yang dirumuskan dalam konteks demokrasi deliberatif di atas dapat meningkatkan kapasitas dan tingkat legitimasi suatu kebijakan.²¹

²⁰Lihat R. Muhammad Mihradi, "Jaminan Hak Atas Kebebasan Memperoleh Informasi Publik Dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis", *Jurnal Magister Hukum Perspektif*, Volume 1 Nomor 1 April 2010, diterbitkan Program Pascasarjana Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Wisnuwardhana, Malang, hal.178-179.

²¹Jimly Asshiddiqie pernah berpendapat bahwa untuk menutupi kelemahan mekanisme kelembagaan resmi yang ada maka peran serta masyarakat merupakan hal yang tak terhindarkan dalam rangka memenuhi keadilan dan kebenaran. Karena itu, menurutnya perlu dibedakan prinsip "*representation in ideas*" dengan "*representation in presence*". Artinya, kehadiran wakil rakyat di parlemen tidak menegasikan gagasan langsung partisipasi masyarakat, lihat Jimly Asshiddiqie, "Konstitusionalisme, Cita Negara Hukum dan Keniscayaan NKRI", *Orasi Ilmiah Dies Natalis Universitas Nasional Jakarta*, 11 Oktober 2004, hal.24-25. Dalam bahasa agak lain, F Budi Hardiman menegaskan bahwa kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif atau istilahnya kekuasaan politis berasal dari kekuasaan komunikatif para warga negara. Dengan begitu, dalam demokrasi deliberatif hendak mewujudkan pemerintahan oleh yang diperintah secara otentik. Dengan begitu, dalam demokrasi deliberatif, minat yang utama adalah bagaimana suatu kebijakan publik memiliki kesahihan atau legitimasi sosiologis yang kuat, lihat F Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' Dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hal.128-129. Bdk, R. Muhammad Mihradi, "Trias Politika dan Korupsi Di Daerah", *Harian Radar Bogor*, Sabtu 2 September 2006, hal.13.



DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN

KEPUTUSAN KETUA DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN

NOMOR 04 TAHUN 2010

TENTANG

PEMBENTUKAN TIM KELOMPOK KERJA

KONSOLIDASI SISTEM POLITIK DAN PEMERINTAHAN

KETUA DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN,

- Menimbang :
- bahwa setelah lebih dari sepuluh tahun reformasi di Indonesia berjalan, sistem politik dan pemerintahan yang berlaku saat ini dirasakan terdapat kelemahan sehingga perlu disempurnakan;
 - bahwa Dewan Pertimbangan Presiden telah menetapkan program konsolidasi sistem politik dan pemerintahan sebagai agenda pembahasan Dewan Pertimbangan Presiden Tahun 2010, yang dilaksanakan melalui kegiatan kajian;
 - bahwa sehubungan dengan huruf a dan b diatas, dipandang perlu membentuk Tim Kelompok Kerja (POKJA) Konsolidasi Sistem Politik dan Pemerintahan.

- Dasar :
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden;
 - Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden yang mana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2007;
 - Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 30/P Tahun 2010 Tentang Bidang Tugas Anggota Dewan Pertimbangan Presiden.

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

- PERTAMA : Menugaskan kepada nama-nama sebagaimana tercantum dalam lampiran Keputusan ini, untuk melaksanakan kajian Konsolidasi Sistem Politik dan Pemerintahan.
- KEDUA : Tim Pelaksana (Pokja) sebagaimana dimaksud dalam diktum PERTAMA bertugas mengidentifikasi, menganalisis, dan merumuskan usulan kebijakan penyempurnaan sistem politik dan pemerintahan.

KETIGA

Jalan Veteran III, Jakarta 10110, Telepon (021) 3444801

- KETIGA : Tim Pelaksana (Pokja) bertanggung jawab dan menyampaikan hasil kerjanya kepada Ketua Dewan Pertimbangan Presiden.
- KEEMPAT : Segala biaya yang timbul sehubungan dengan ditetapkannya keputusan ini dibebankan pada anggaran Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden Tahun Anggaran 2010.
- KELIMA : Masa kerja Tim Pokja selama 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal ditetapkan.
- KEENAM : Keputusan ini berlaku mulai tanggal ditetapkan dengan ketentuan apabila dikemudian hari terdapat kekeliruan akan diadakan pembetulan.

SALINAN Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Para Anggota Dewan Pertimbangan Presiden;
2. Kuasa Pengguna Anggaran Sekretaris Dewan Pertimbangan Presiden;
3. Para Anggota Tim Peneliti.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 27 Juli 2010

KETUA DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN,

ttt

PROF. DR. EMIL SALIM, S.E.



Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN,
KEPALA BIRO UMUM,

M. SYAFIQ

DAFTAR NAMA TIM POKJA
KONSOLIDASI SISTEM POLITIK DAN PEMERINTAHAN

No	Nama	Jabatan
1.	Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.	Pengarah/Penanggung Jawab
2.	Arbi Sanit	Ketua
3.	Slamet Effendy Yusuf	Wakil Ketua
4.	Dr. Taufiqurrohman Syahuri, S.H, M.H.	Sekretaris
5.	Heru Purnomo, S.H.	Wakil Sekretaris
6.	Dr. Josep Kristiadl	Anggota
7.	Dr. Margarito Kamis, S.H., M.H.	Anggota
8.	Refli Harun, S.H., M.H., LL.M.	Anggota
9.	Munafrizal Manan, S.Sos., M.Si., M.IP.	Anggota
10.	R. Muhammad Mhradi, S.H., M.H.	Anggota
11.	Dr. Gazalba Saleh, S.H., M.H.	Anggota
12.	Adnan Pandupraja, S.H., Sp.N., LL.M.	Anggota
13.	M. Imran Zulkarnain Duki, S.E., M.B.A., Ph.D.	Anggota
14.	Prof. Dr. Masykuri Abdillah	Anggota
15.	Drs. Kamarullah Halim	Anggota
16.	T.B. Ace Hasan	Anggota
17.	Nur'asni, S.H.	Sekretariat
18.	Andhi Ilham Permana, S.H.	Sekretariat
19.	Doni Simanjuntak, S.E.	Sekretariat

Dikeluarkan di Jakarta
Pada tanggal 27 Juli 2010

KETUA DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN,

ttd

PROF. DR. EMIL SALIM, S.E.

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN,
KEPALA BIRO UMUM,

M. SYAFIQ