

PENULISAN KERANGKA ILMIAH

Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum

**Disusun oleh Tim Peneliti
di bawah Pimpinan**

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

**Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional
Badan Pembinaan Hukum Nasional
Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI
Jakarta
2009**

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT peneliti panjatkan atas selesainya kegiatan penulisan laporan penelitian ini. Laporan penelitian ini ditulis dalam rangka kegiatan Penulisan Kerangka Ilmiah dengan topik “Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum” yang kegiatannya dikoordinir oleh Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

Dalam proses penelitian ini, terutama ketika melakukan penelusuran bahan-bahan kepustakaan, Tim Peneliti menemukan bahwa peninjauan tentang penyelesaian sengketa pemilihan umum dari perspektif penyelenggaraan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi dalam penyelenggaraan pemilihan umum 2004 dan 2009, sudah banyak dilakukan. Namun demikian, hampir tidak ditemukan adanya penelitian dengan topik yang sama, namun yang lebih menekankan pada aspek sejarah hukumnya, terutama aspek sejarah hukum munculnya gagasan pembentukan pengadilan pemilihan umum.

Untuk memenuhi kebutuhan perencanaan pembangunan hukum nasional, dalam penulisan kerangka ilmiah ini penulis memfokuskan pada proses kelahiran gagasan pembentukan pengadilan pemilihan umum menjelang penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1999, terutama ketika berbagai Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan hal itu mulai dibahas pada sekitar antara tahun 2001-2002.

Pelaksana penulisan kerangka ilmiah ini selengkapya terdiri dari :

(1) Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia, sebagai Ketua Pelaksana); (2) Sadikin, S.H., M.H. (Badan Pembinaan Hukum Nasional,

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI,); (3) Drs. Sularto, S.H., M.Si (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI,); (4) Melok Karyandani, S.H. (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, sebagai Anggota); dan (5) Rahendrojati, S.H., M.Si. (Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, sebagai Anggota).

Kegiatan Penulisan Kerangka Ilmiah ini merupakan salah satu kegiatan . Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI; .untuk menampung gagasan dan pemikiran baru tentang penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan bijaksana. Semoga penulisan ini bermanfaat.

Jakarta, 16 Nopember 2009

Ketua Pelaksana,

Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Identifikasi Masalah	3
C. Metode Penelitian	4
D. Personalia Tim	5
BAB II MAHKAMAH KONSTITUSI RI DAN KONSTITUSIONALISME INDONESIA	7
A. Pengantar	7
B. Reformasi Politik, Perubahan UUD 1945, dan Konstitusionalisme Baru Indonesia	9
C. Mahkamah Konstitusi dan Konstitusionalisme: Studi Perbandingan MK Jerman	12
D. Lembaga Pengukuh Konstitusionalisme Indonesia	14
E. Perwujudan Suatu <i>Constitutional Government</i>	15
BAB III GAGASAN PENGADILAN PEMILIHAN UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 1999: SUATU TINJAUAN SEJARAH HUKUM	17
A. Pengantar	17
B. Pengadilan Pemilu Versi SEMA Nomor 1 Tahun 1999	19
C. Wacana tentang Pengadilan Pemilu Menurut Versi Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Versi Centre for Electoral Reform (CETRO)	23
D. Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu	28
E. Pengadilan Pemilu Versi RUU Departemen Dalam Negeri	30

E. Pengalaman Beberapa Negara	31
F. Kebutuhan Eksistensi Mahkamah Konstitusi	34
BAB IV PENUTUP	36
	36
A. Kesimpulan	37
B. Saran	
DAFTAR PUSTAKA	38
A. Buku	38
B. Artikel	42
C. Majalah Ilmiah	43
D. Surat kabar	44
E. Data/Sumber yang Tidak Diterbitkan	45
F. Internet	46
G. Peraturan Perundang-undangan	46

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk sebagai hasil Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹ Dengan demikian, latar belakang kelahirannya tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan upaya untuk mengukuhkan konstitusionalisme Indonesia, khususnya konstitusionalisme pasca Perubahan Keempat UUD 1945.

Gagasan tentang perlunya suatu Mahkamah Konstitusi (MK) telah lama muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tahun 1945, Muhammad Yamin, salah seorang anggota BPUPK, pada saat itu mencetuskan pendapat bahwa Mahkamah Agung (MA) perlu diberi kewenangan untuk menilai, apakah Undang-undang (UU) yang dibuat oleh DPR tidak melanggar Undang-Undang Dasar (UUD), hukum adat yang diakui, atau syariah agama Islam.²

Namun usulan Muhammad Yamin tersebut kemudian ditentang oleh Prof. Soepomo berdasarkan dua alasan sebagai berikut. *Pertama*, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak mempergunakan teori Trias Politika. Menurut Soepomo, kewenangan semacam itu hanya terdapat pada

¹ Atau yang lebih lazim disebut sebagai “UUD 1945”.

² Sebagai bahan diskusi mengenai hal ini, lihat Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama* (Jakarta: Prapantja, 1959).

negara-negara yang melaksanakan teori Trias Politika. *Kedua*, para ahli hukum Indonesia tidak memiliki pengalaman mengenai hal ini.³

Dalam UUD 1945, tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C ayat (1) sampai dengan ayat (6) sebagai berikut:⁴

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.

³ *Ibid.*

⁴ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Keenam ayat dalam pasal ini diputuskan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 24C ayat (1) di muka, salah satu tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Dalam konteks itulah, dalam rangka memenuhi tugas dari Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI, maka Tim Penulis melakukan penelitian dan penulisan Kerangka Ilmiah dengan tema “Penyelesaian Sengketa Pemilihan Umum” ini.

B. Identifikasi Masalah

Beberapa permasalahan yang akan diteliti dalam Penulisan Kerangka Ilmiah ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana proses kelahiran Mahkamah Konstitusi dalam proses reformasi politik di Indonesia.
2. Bagaimana Mahkamah Konstitusi RI dapat mengukuhkan konstitusionalisme (baru) Indonesia.
3. Bagaimana gagasan tentang pengadilan pemilihan umum dalam penyelenggaraan pemilihan umum 1999 (dalam tinjauan sejarah hukum).

C. Metode Penelitian

Penelitian ini akan mempergunakan metode penelitian normatif maupun metode penelitian empiris, dengan titik berat pada penelitian normatif.⁵ Pendekatan yang

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum* (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979), hal. 15; Sebagai bahan diskusi yang menarik, lihat pula Koentjaraningrat, ed., *Metode-metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993); Tim May, *Social Research: Issues, Methods, and Process* (Buckingham: Open University Press, 1996); dan Paul Pennings, Hans Keman, dan Jan Kleinnijenhui, *Doing Research in Political Science* (London: SAGE Publications, 1999).

bersifat yuridis-normatif tersebut akan dilakukan dengan mempergunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.⁶

Sedangkan penelitian empiris yang dimaksudkan dalam penelitian ini ialah pengumpulan data melalui pelbagai wawancara - dan atau pengambilan pendapat dari berbagai diskusi - dengan pihak-pihak yang peneliti anggap memiliki pengetahuan yang mendalam yang berkaitan dengan judul penelitian ini.

D. Personalia Tim

Dalam rangka pelaksanaan Penulisan Kerangka Ilmiah Hukum ini, yang dibiayai oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI pada tahun anggaran 2009, dibentuk Tim Peneliti dengan susunan sebagai berikut:

1. Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.

(Ketua Tim, dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia);

⁶ Dalam deskripsi Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, apabila dilihat dari sudut informasi yang diberikannya, maka bahan pustaka dapat dibagi ke dalam dua kelompok sebagai berikut: (1) bahan/sumber primer, dan (2) bahan/sumber sekunder. Bahan/sumber sekunder ialah bahan pustaka yang berisikan pengetahuan ilmiah yang baru atau mutakhir, ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui maupun mengenai suatu gagasan (*idea*). Bahan/sumber primer tersebut mencakup: (a) buku; (b) kertas kerja konferensi, lokakarya, seminar, simposium, dan sebagainya; (c) laporan penelitian; (d) laporan teknis; (e) majalah; (f) disertasi atau tesis; dan (g) paten. Sedangkan bahan/sumber sekunder adalah bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer, yang antara lain mencakup: (a) abstrak; (b) indeks; (c) bibliografi; (d) penerbitan pemerintah; dan (e) bahan acuan lainnya. Disamping kedua bahan tersebut, terdapat pula bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang, yang pada dasarnya mencakup: (1) bahan-bahan yang memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal sebagai bahan acuan hukum atau bahan rujukan bidang hukum. Misalnya adalah abstrak perundang-undangan, bibliografi hukum, direktori pengadilan, ensiklopedia hukum, indeks majalah hukum, kamus hukum dan sebagainya; dan (2) bahan-bahan primer, sekunder, dan tersier di luar bidang hukum, misalnya yang berasal dari sosiologi, ekonomi, ilmu politik, filsafat, dan lain sebagainya, yang oleh para peneliti hukum dipergunakan untuk melengkapi ataupun menunjang data penelitiannya. Lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: CV Rajawali, 1985), hal. 34 -35 dan 41.

2. Sadikin, S.H., M.H.
3. Drs. Sularto, S.H., M.Si.
4. Melok Karyandani, S.H.
5. Rahendrojati, S.H., M.Si.

Dalam bagian selanjutnya (Bab II) kita akan membahas mengenai “Mahkamah Konstitusi RI dan Konstitusionalisme Indonesia”.

BAB II

MAHKAMAH KONSTITUSI RI DAN KONSTITUSIONALISME INDONESIA

... If in such a state there is no recourse to a constitutional court, a cleft may gradually develop between the ideas contained in the text of the constitution and the fundamental political beliefs prevailing at a given time.

Prof. Dr. Roman Herzog⁷

A. Pengantar

Sebagaimana dinyatakan di muka, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk sebagai hasil Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁸ Dengan demikian, latar belakang kelahirannya tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan upaya untuk mengukuhkan konstitusionalisme Indonesia, khususnya konstitusionalisme pasca Perubahan Keempat UUD 1945.

Gagasan tentang perlunya suatu Mahkamah Konstitusi (MK) telah lama muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tahun 1945, Muhammad Yamin, salah seorang anggota BPUPK, pada saat itu mencetuskan pendapat bahwa Mahkamah

⁷ Mantan Presiden Mahkamah Konstitusi Federal (Federal Constitutional Court) dan Mantan Presiden Republik Federal Jerman. Kutipan pernyataan ini terdapat dalam bagian "Foreword" dari buku Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham: Duke University Press, 1989), hal. ix.

⁸ Atau yang lebih lazim disebut sebagai "UUD 1945", *loc. Cit.*

Agung (MA) perlu diberi kewenangan untuk menilai, apakah Undang-undang (UU) yang dibuat oleh DPR tidak melanggar Undang-Undang Dasar (UUD), hukum adat yang diakui, atau syariah agama Islam.⁹

Namun usulan Muhammad Yamin tersebut kemudian ditentang oleh Prof. Soepomo berdasarkan dua alasan sebagai berikut. *Pertama*, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak mempergunakan teori Trias Politika. Menurut Soepomo, kewenangan semacam itu hanya terdapat pada negara-negara yang melaksanakan teori Trias Politika. *Kedua*, para ahli hukum Indonesia tidak memiliki pengalaman mengenai hal ini.¹⁰

Pengalaman di berbagai negara, misalnya di Jerman, menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang erat antara Konstitusi Jerman¹¹ dengan MK Jerman.¹² Pertama, sifat “peralihan” dari konstitusi dan tata cara pembentukannya telah menumbuhkan perdebatan tentang legitimasi konstitusinya. Pada tahun 1949, suatu *state legislatures*, bukan seluruh rakyat Jerman, memilih para delegasi yang akan duduk di *Parliamentary Council*. Merekalah – dan bukan rakyat – yang kemudian meratifikasi Konstitusi. Karena itulah beberapa ahli hukum kemudian berpendapat bahwa Konstitusi tersebut kurang memiliki legitimasi formal (*formal legitimacy*) dalam teori konstitusi Jerman.¹³

⁹ Sebagai bahan diskusi mengenai hal ini, lihat Yamin, *op. cit.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Dalam kepustakaan Jerman, konstitusi diistilahkan sebagai *verfassung* atau *grundgesetz*. Sebagai bahan diskusi yang menarik lihat Georg Jellinek, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung* (Berlin: Verlag von O. Häring, 1906). Sedangkan dalam literatur berbahasa Inggris, konstitusi diistilahkan sebagai *basic law* atau *constitution*.

¹² MK Jerman disebut sebagai The Federal Constitutional Court, atau yang dalam Bahasa Jerman disebut sebagai *Bundesverfassungsgerichts*.

¹³ Kommers, *op. cit.*, hal. 36, dalam bab yang membahas tentang “Basic Law and Its Interpretation”, khususnya dalam subbab tentang “The Basic Law: Structure and Principles”. Dalam konteks sejarah perkembangan teori konstitusi modern, lihat pula Georg Jellinek dan Max Farrand. *The Declaration of the Rights of Man and of Citizens: A Contribution to Modern Constitutional History*. New York: Henry Holt and Company, 1901.

Namun dalam konteks yang sebaliknya, muncul pula aspek lain dari perdebatan legitimasi yang terkait dengan hubungan antara kewenangan untuk membentuk konstitusi dan perkembangan serta penafsiran konstitusi. Hal yang membenarkan atau mengesahkan Konstitusi dalam pandangan yang saat itu berlaku di Jerman adalah “the existing correspondence between the will of the people and the intentions of the Constitution”.¹⁴ Melalui salah satu putusannya dalam kasus Partai Komunis (*the Communist Party Case*), The Federal Constitutional Court menyatakan sebagai berikut: “[The political] system in the Federal Republic is legitimate ... because it is an expression of the social and political convictions reflecting the current cultural condition of the German people”.¹⁵ Dari pernyataan MK Jerman sebagaimana tertuang dalam salah satu putusannya yang termashur tersebut dapat disimpulkan bahwa mereka telah mengadopsi pandangan yang bersifat *inherent* – sebagaimana diperlawankan dengan pandangan yang bersifat legitimasi formal – terhadap Konstitusi Jerman.

B. Reformasi Politik, Perubahan UUD 1945, dan Konstitusionalisme Baru Indonesia

Reformasi politik yang terjadi sejak tahun 1998 di Indonesia kemudian ternyata juga berimplikasi pada reformasi konstitusi.¹⁶ Semenjak tahun 1999 hingga tahun 2003, telah dihasilkan empat kali perubahan UUD 1945.¹⁷ Dalam pandangan International

¹⁴ Kommers, *op. cit.*

¹⁵ Kasus ini diputuskan pada tahun 1956, dengan nomor putusan 5 BVerfGE 85. “BVerfGE” adalah singkatan dari “Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts” atau “Putusan-putusan dari The Federal Constitutional Court”.

¹⁶ Sebagai bahan perbandingan yang terkait reformasi konstitusi, lihat Michael Coper dan George Williams, eds., *The Cauldron of Constitutional Change* (Canberra: Centre for International and Public Law Faculty of Law Australian National University, 1997).

¹⁷ Adapun dasar-dasar pemikiran perubahan UUD 1945 yang dilakukan antara tahun 1999 – 2002 antara lain meliputi peninjauan dan penataan kembali hal-hal yang terkait dengan permasalahan sebagai berikut: (1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penguasaan terhadap MPR adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat; (2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif

IDEA, suatu lembaga internasional untuk bantuan demokrasi dan pemilu yang berpusat di Swedia, agenda reformasi yang terjadi di Indonesia pasca berhentinya Soeharto meliputi beberapa bidang sebagai berikut: (1) konstitusionalisme dan aturan hukum; (2) otonomi daerah; (3) hubungan sipil-militer; (4) masyarakat sipil; (5) reformasi tata pemerintahan dan pembangunan sosial-ekonomi; (6) jender; dan (7) pluralisme agama.¹⁸

(presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah *executive heavy*, yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (*chief executive*) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk UU. Hal ini tercermin jelas dalam Penjelasan UUD 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip *checks and balances* dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter; (3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh memegang jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi: "Presiden ialah orang Indonesia asli". UUD 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti kata "orang Indonesia asli" itu, sehingga rumusan ini membuka penafsiran beragam, antara lain, orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia; (4) UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang (UU). UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam UU. Hal ini menyebabkan pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK, MA, DPA, dan Pemerintahan Daerah disusun oleh Presiden dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR; dan (5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut: (a) tidak adanya *checks and balances* antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden; (b) infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya; (c) pemilihan umum (pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah; dan (d) kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni. Disamping dasar-dasar pemikiran tersebut, dalam proses perubahan UUD 1945 juga ada beberapa kesepakatan dasar sebagai berikut: (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 diadakan, serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) perubahan dilakukan dengan cara "addendum". Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *op. cit.*, hal. 11–15 dan hal. 25.

Dengan demikian reformasi politik telah menghasilkan berbagai hal yang tergambar dalam ketujuh bidang tersebut. Sedangkan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu efek positif dari reformasi, yang secara substansial terkait dengan butir yang pertama (“konstitusionalisme dan aturan hukum”), namun dari perspektif ruang lingkup memiliki implikasi yang terkait dengan bidang pertama hingga bidang ketujuh.

Perubahan UUD 1945 menyebabkan terjadinya perubahan dan penambahan norma-norma baru ke dalam UUD 1945, yang memungkinkan munculnya konstitusionalisme baru bagi Indonesia. Sebagaimana digambarkan oleh Giovanni Sartori, “konstitusionalisme” yang dalam konteks historis Yunani dan Romawi merujuk pada kata *politeia*,¹⁹ atau yang dalam Bahasa Latin disebut *constitutio*, dapat menjadi salah satu sarana untuk mewujudkan semacam *constitutional engineering*. Dalam pemahaman Sartori, *engineering* di sini diartikan sebagai suatu derivatif dari mesin. Dalam salah satu bukunya yang sangat berpengaruh, Sartori menyatakan sebagai berikut:

“... first, that constitutions are like (somewhat like) engines, i.e., mechanism that must ‘work’ and that must have an output of sorts; and second, that constitutions are unlikely to work as intended unless they employ the engines of Bentham, i.e. punishments and rewards ...”²⁰

Dalam konteks inilah, terutama untuk mewujudkan suatu MK RI yang dapat mengukuhkan konstitusionalisme baru Indonesia, agar UUD 1945 hasil perubahan dapat diimplementasikan secara optimal, diperlukan suatu kontrol yang kuat dan norma-norma baru agar dalam menjalankan tugasnya MK RI dapat benar-benar

¹⁸ Untuk mendiskusikan hal ini lebih lanjut, lihat International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu), *Penilaian Demokratisasi di Indonesia (Pengembangan Kapasitas Seri 8)* (Jakarta: International IDEA, 2000), hal. 3-4.

¹⁹ Atau yang bisa pula diartikan sebagai “republik”; Lihat pula Carl Schmitt, *Verfassungslehre, atau Constitutional Theory*, terj. Jeffrey Seitzer (London: Duke University Press, 2008); A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: Macmillan, 1915).

²⁰ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (London: Macmillan Press Ltd., 1997), hal. ix.

berperan sebagai lembaga penegak konstitusi, dan bukan sekedar lembaga penjustifikasi kekuasaan, terutama kekuasaan partai-partai politik (parpol). Oleh karena itu isi putusan MK harus benar-benar tegas dan menjauhkan diri dari kesan *win-win solution* terhadap para pihak yang berperkara, sebagaimana beberapa kali terlihat selama ini.

C. Mahkamah Konstitusi dan Konstitusionalisme: Studi Perbandingan MK Jerman

Salah satu negara yang layak untuk dijadikan rujukan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang MK adalah Jerman. Jika kita amati, sebenarnya banyak gagasan fundamental dari hukum tata negara Jerman yang memiliki akar aslinya pada konstitusionalisme Amerika Serikat (AS). Misalnya, tentang konsep Negara Federal Jerman dan interprestasinya melalui UU Federal tidak mungkin terwujud tanpa adanya pengaruh dari *The Federalist Papers*.²¹

Pengaruh lain misalnya bahwa suatu UU harus dinyatakan *null and void* (tidak berlaku lagi) karena bertentangan dengan UUD pada awalnya justru lebih berkembang dengan lebih cermat di AS daripada di Eropa. Ketentuan dasar lainnya yang berkaitan dengan *constitutional review* juga terkonseptualisasi di AS, misalnya, bahwa seorang hakim tidak harus menegakkan suatu UU yang secara konstitusional tidak sah. Jika saja tidak dipengaruhi oleh pandangan Ketua MA AS John Marshall tentang hak uji materiil (*judicial review*), maka tidak akan ada hak untuk mengajukan *judicial review* terhadap konstitusionalitas suatu peraturan (*the constitutionality of laws*) di Jerman.²²

²¹ Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers* (London: Signet Classic, 2003); Lihat pula Ralph Ketcham, *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates* (London: Signet Classic, 2003).

²² Sebagai bahan diskusi lebih lanjut, lihat Patrick Dunleavy dan Brendan O'Leary, *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy* (London: The Macmillan Press, Ltd., 1987).

Salah satu wewenang lainnya yang dimiliki oleh MK Jerman adalah pembubaran partai politik (parpol). Dalam Konstitusi Jerman (*Basic Law for the Federal Republic of Germany*), pengaturan tentang pembekuan atau pembubaran parpol diatur dalam Pasal 21 ayat (2)-nya. Dalam pasal tersebut antara lain dinyatakan bahwa parpol yang berdasarkan tujuan-tujuannya atau tingkah laku yang berkaitan dengan kesetiaannya mengganggu (menghalangi/mengurangi) atau menghilangkan tata dasar demokrasi yang bebas atau mengancam kelangsungan negara Republik Federal Jerman (RFJ) harus dinyatakan inkonstitusional. MK Jerman (*Federal Constitutional Court*) berwenang untuk menyatakan hal ini.²³

Dari perspektif sejarah hukum tata negara, kelahiran pasal ini didasarkan pada keinginan untuk memperbaiki suatu kesalahan sentral yang terjadi pada masa Republik Weimar, yakni toleransinya terhadap partai ekstrimis yang justru merusak demokrasi. Dengan mengingat pengalaman yang terjadi pada masa Adolf Hitler masih berkuasa, para pendiri negara Jerman kemudian memutuskan bahwa mereka tidak dapat bersikap netral terhadap para musuh yang mematikan negara. Mereka kemudian menetapkan pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 ayat (2) tersebut, suatu ketentuan yang dalam yurisprudensi ketatanegaraan Jerman dikenal sebagai “demokrasi militan”.²⁴

Jika kita meninjau aspek bahasa dari Pasal 21 ayat (2) tersebut, dapat kita simpulkan bahwa perumusan di dalamnya memang tidak jelas. Misalnya, apakah yang sebenarnya dimaksud dengan frasa “tata dasar demokrasi yang bebas” (*free democratic basic order*) dalam pasal tersebut. Seberapa resistensi yang dilakukan oleh suatu parpol terhadap tata dasar demokrasi yang bebas yang menyebabkannya dapat dibekukan atau dibubarkan oleh MK? Apakah bahaya terhadap negara Jerman yang dimaksud harus bersifat jelas, ataukah cukup hanya berdasarkan kemungkinan bahwa suatu hal akan bersifat membahayakan terhadap eksistensi negara Jerman?

²³ Sebagai bahan diskusi, lihat *Basic Law for the Federal Republic of Germany* (Promulgated by the Parliamentary Council on 23 May 1949; Bonn: Press and Information Office of the Federal Government, 1995).

²⁴ Sebagai bahan diskusi, lihat Donald P. Kommers, “German Constitutionalism: A Prolegomenon,” *Emory Law Journal*, Volume 40, Number 3, Summer 1991.

Lebih jauh juga timbul permasalahan kapankah suatu parpol dapat dikategorikan sebagai antidemokrasi dan inkonstitusional? Apakah jika mereka memberikan suatu advokasi yang mengarah kepada perubahan sistemik dari sistem politik yang sedang berlaku? Ataukah bila mereka melakukan advokasi terhadap aktivitas kriminal? Atau mungkin pula jika mereka melakukan perencanaan untuk melakukan penggulingan terhadap demokrasi?²⁵ Parpol yang pernah terkena ketentuan dari pasal ini setidaknya ada dua yaitu Socialist Reich Party atau SRP (1952) dan Communist Party of Germany atau KPD (muncul pada 1951, dan diputuskan pada 1956).²⁶

D. Lembaga Pengukuh Konstitusionalisme Indonesia

Pendirian negara demokrasi merupakan salah satu cita-cita dari para *founding fathers* yang perlu direalisasikan. Dalam perspektif historis, upaya-upaya pendirian negara yang semacam ini memang merupakan suatu episode dari perjalanan yang panjang. Langkah-langkah untuk menuju ke arah ini adalah senafas dengan upaya mewujudkan suatu pemerintahan yang konstitusional.

Menurut Adnan Buyung Nasution, beberapa minggu setelah Indonesia merdeka, upaya-upaya untuk menuju terbentuknya suatu *constitutional government* telah diupayakan untuk diwujudkan, antara lain dengan berupaya memperjuangkan hal-hal sebagai berikut: (1) broadening political participation; (2) vesting legislative power in the people's representatives; (3) rejection of authoritarianism; (4) commitment to external liberty; (5) commitment to internal liberty; (6) commitment to universal principles of good governance; (7) establishment of a multy-party system; (8) making the government

²⁵ Sebagai bahan diskusi tentang demokrasi, lihat Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984).

²⁶ Lihat lebih lanjut dalam Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, *op. cit.*

accountable to the people's representatives; dan (9) acceptance of the principle of free elections.²⁷

Dewasa ini, ketika usia kemerdekaan Negara RI sudah hampir memasuki 63 tahun, cita-cita untuk mewujudkan suatu negara konstitusional – dalam beberapa bidang – masih menjadi perdebatan dan perlu diperjuangkan. Karena itu MK RI diharapkan dapat terus berperan dalam upaya mewujudkan cita-cita tersebut, yang dalam konteks yang lebih luas merupakan bagian dari perwujudan konstitusionalisme Indonesia, khususnya pasca Perubahan UUD 1945. Melalui putusan-putusannya, MK RI diharapkan dapat menjadi suatu lembaga yang memperkuat konstitusionalisme Indonesia.

E. Perwujudan Suatu *Constitutional Government*

Sebagai salah satu hasil positif reformasi politik dan reformasi konstitusi, MK RI diharapkan berperan untuk mewujudkan konstitusionalisme Indonesia, diantaranya melalui upaya-upaya untuk mewujudkan suatu *constitutional government*. Dengan demikian salah satu upaya yang harus dilakukan ialah mengupayakan perwujudan MK RI sebagai lembaga pengukuh konstitusionalisme Indonesia. Hal ini juga sesuai dengan cita-cita para pendiri negara (*founding fathers*) Indonesia.

Konstitusionalisme Indonesia telah memasuki jaman baru Hasil-hasil perubahan UUD 1945 telah menghasilkan konstitusionalisme baru, yang dalam banyak hal berbeda dengan konstitusionalisme UUD 1945 yang asli, sebelum mengalami perubahan. Dengan kehadiran MK Ri diharapkan agar cita-cita untuk mewujudkan negara hukum RI dapat semakin terealisasi di masa depan.

²⁷ Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956 – 1959* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992), hal. 15-27; Sebagai bahan diskusi perbandingan, lihat pula Andrew Vincent, *Theories of the State* (Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1997).

BAB III

GAGASAN PENGADILAN PEMILIHAN UMUM DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 1999: SUATU TINJAUAN SEJARAH HUKUM

A. Pengantar

Dari masa ke masa, penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) tidak pernah terbebas dari berbagai bentuk kejahatan dan atau pelanggaran. Walaupun sudah “dipagari” oleh berbagai macam ketentuan pidana, baik yang terdapat dalam Kitab

Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun dalam Undang-Undang (UU) Pemilu, namun kejahatan dan atau pelanggaran tetap saja terjadi.²⁸

Dalam KUHP, ketentuan tentang hal ini diatur dalam Bab IV Buku Kedua mengenai tindak pidana “Kejahatan Terhadap Pelaksanaan Kewajiban dan Hak Kenegaraan” yang berkaitan dengan suatu pemilu yang diadakan berdasarkan UU. Tak kurang dari lima pasal yang mengatur mengenai masalah ini, yakni Pasal 148-152.²⁹

Disamping KUHP, rambu-rambu mengenai hal ini juga terdapat di dalam UU Pemilu yang berlaku pada saat ini.³⁰ Dalam Bab XIII, Pasal 72-75 UU tersebut secara khusus diatur mengenai “Ketentuan Pidana”. Jika dihitung-hitung, dalam UU Pemilu tersebut dirumuskan tidak kurang dari 9 macam kejahatan dan 2 macam pelanggaran. Ancaman hukumannya pun bervariasi, mulai dari kurungan maksimal selama 3 bulan, denda maksimal sebesar Rp 10 juta, hingga penjara maksimal selama 5 tahun.³¹

Berbeda dengan UU Pemilu, dalam KUHP yang diterjemahkan dari *Wetboek van Strafrecht*, ancaman hukuman dalam bentuk kurungan dalam kasus pemilu tak dikenal. Yang ada adalah ancaman hukuman penjara dari yang teringan (9 bulan) hingga yang

²⁸ Satya Arinanto, “Pelanggaran Pemilu, Perlu Majelis Khusus,” *Berita Keadilan*, Edisi No. 26, 21-27 April 1999, hal. 18.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Pada saat penulisan artikel ini, UU Pemilu yang sedang berlaku adalah UU No. 3 Tahun 1999. Pada saat itu Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah sedang mempersiapkan perancangan UU Pemilu yang baru.

³¹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, UU No. 3 Tahun 1999, LN No. 23 Tahun 1999, TLN No. 3810, Pasal 72-75.

tertinggi (2 tahun). Disamping itu, juga ada ancaman denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500.³²

Hal yang unik ialah, berbagai UU Pemilu yang berlaku selama ini tidak pernah menegaskan kaitan Bab tentang Ketentuan Pidana yang tercantum di dalamnya dengan ketentuan yang serupa di dalam KUHP. Namun demikian, berdasarkan asas *lex posteriore derogat lex priori* – UU yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum, jika pembuatnya sama/sejajar – maka ketentuan-ketentuan pidana dalam UU Pemilu yang berlaku. Dengan demikian, ancaman pidana dalam KUHP tersebut dapat digolongkan ke dalam “ketentuan yang mati” atau tidak berlaku lagi.³³

Dalam pelaksanaan pemilu 1999 yang lalu, misalnya, walaupun Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menerbitkan Peraturan KPU No. 11 Tahun 1999 tentang “Jadwal Waktu Tahapan Kegiatan Penyelenggaraan Pemilu”, namun pelanggaran-pelanggaran tetap saja terjadi. Simak saja misalnya kecenderungan partai-partai politik (parpol) untuk mencuri *start* kampanye. Dengan dalih mengadakan acara “temu kader”, “silaturahmi”, ataupun “apel akbar”, para parpol dengan leluasa melanggar aturan KPU dan UU Pemilu tentang jadwal waktu kampanye.³⁴ Karena itulah, tak mengherankan bila kalangan hukum kemudian ramai meneriakan perlunya dibentuk pengadilan khusus pemilu, agar persidangan terhadap kasus-kasus pelanggaran pemilu dapat segera digelar.

³² Arinanto, *loc. cit.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Satya Arinanto, “Pelanggaran *Start* Kampanye,” *Berita Keadilan*, Edisi no. 25, 14-20 April 1999, hal. 18.

B. Pengadilan Pemilu Versi SEMA No. 1 Tahun 1999

Pendapat yang muncul berkaitan dengan hal ini antara lain mengusulkan perlunya dibentuk pengadilan khusus pemilu di tingkat kecamatan, agar pelanggaran-pelanggaran pemilu yang terjadi di wilayah yang merupakan garda terdepan dalam pelaksanaan pemilu tersebut dapat diselesaikan. Berkaitan dengan usul pembentukan pengadilan tersebut, disadari bahwa sumber daya manusia merupakan kendala utama. Namun usulan tersebut memberi jalan tengah agar pengadilan itu tidak perlu dibentuk di tiap-tiap kecamatan, melainkan hanya di kecamatan-kecamatan yang memiliki cabang parpol yang paling banyak, atau di mana terjadi konsentrasi massa yang cukup besar.

Namun demikian, ketika usulan tersebut pertama kali dikemukakan pada tahun 1999 (sekitar 1,5 bulan sebelum waktu pelaksanaan pemilu saat itu), terasa bahwa usulan tersebut sangat berat untuk dilaksanakan. Berdasarkan data KPU pada saat itu, tercatat tak kurang dari 306 kabupaten/kotamadya, 4.029 kecamatan, 61.668 kelurahan/desa, dan sekitar 200.000 tempat pemungutan suara (TPS). Untuk pemilu yang akan datang, data itu akan bertambah mengingat adanya beberapa daerah yang mengalami “pemekaran wilayah”.

Disamping itu, wacana tentang pengadilan khusus pemilu yang muncul pada tahun 1999 yang lalu juga memunculkan permasalahan tentang hubungan antara

pengadilan tersebut dengan Panitia Pengawas Pemilu (Panwas) - dalam arti apakah pembentukannya tidak bertentangan atau bersifat tumpang tindih dengan Panitia Pengawas Pemilu? Menurut sosiolog hukum Prof. Satjipto Rahardjo, pembentukan pengadilan semacam itu tidak akan bertentangan dengan Panwas, tetapi justru harus berjalan bersama. Menurut Rahardjo, penyelesaian Panwas lebih mengarah ke masalah sosial politik, sedangkan pengadilan pemilu lebih berupa penyelesaian masalah secara yuridis.³⁵

Berkaitan dengan Ketentuan Pidana yang terdapat dalam UU Pemilu, dalam kaitan dengan pelaksanaan pemilu 1999 yang lalu MA telah menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 1 Tahun 1999 tentang “Tugas Khusus Pengadilan Negeri (PN) Untuk Pemilu”. SEMA bernomor: MA/Kumdil/44/III/K/1999 tertanggal 19 Maret 1999 tersebut ditujukan kepada para Ketua Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri di seluruh Indonesia.³⁶

Pada intinya, SEMA tersebut menegaskan tiga hal sebagai berikut: *pertama*, agar pengadilan memberikan prioritas dengan memberikan asas sederhana, cepat, dan biaya ringan atas pemeriksaan dan penyelesaian perkara-perkara yang khusus menyangkut ketentuan pidana sebagaimana dimaksud dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu beserta peraturan pelaksanaannya. *Kedua*, agar pengadilan membentuk majelis khusus dalam penanganan perkara yang berkaitan dengan pemilu,

³⁵ *Kompas*, 15 April 1999, hal. 6.

³⁶ Arinanto, “Pengadilan Pemilu, Perlu Majelis Khusus”, *loc. Cit*

dan anggotanya bukan hakim yang telah ditunjuk sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum. *Ketiga*, menanggukkan pelaksanaan pelaksanaan eksekusi putusan - khususnya yang berkaitan dengan pengosongan – selama pelaksanaan pemilu, mulai dari tahap kampanye hingga tahap penetapan hasil pemilu. SEMA ini juga meminta agar pengadilan memberikan informasi dan penjelasan tentang ketiga hal tersebut, serta menyebarkan SEMA tersebut kepada para hakim di wilayah kerja masing-masing.³⁷

Dengan penerbitan SEMA tersebut – khususnya butir kedua yang memerintahkan pembentukan suatu “majelis khusus” – secara teknis sebenarnya telah cukup memadai sebagai sarana untuk mengatasi pelanggaran-pelanggaran pemilu. Namun demikian, ada persyaratan lain agar para hakim yang menyidangkan perkara-perkara pemilu – yang harus berbeda dengan para hakim yang bertugas sebagai Panitia Pengawas Pemilu – benar-benar bersifat independen dalam memutuskan perkara-perkara pemilu.

Dengan demikian, akar permasalahan sebenarnya kembali ke masalah klasik tentang independensi para hakim. Walaupun para hakim tersebut tidak duduk sebagai anggota Panitia Pengawas Pemilu, namun jika mereka tidak independen dalam memutuskan perkara, maka tak akan ada gunanyalah rencana pembentukan majelis khusus tersebut. Berbeda dengan pelaksanaan pemilu-pemilu sebelumnya, berdasarkan UU No. 3 Tahun 1999 tersebut para hakim memang duduk dalam keanggotaan Panitia Pengawas Pemilu. Di Tingkat Pusat misalnya, dari 30 anggota

³⁷ *Ibid.*

Panitia Pengawas Pemilu Tingkat Pusat, terdapat 2 orang hakim agung. Sedangkan di tingkat Propinsi DKI Jakarta, dari 19 orang anggota Panitia Pengawas Tingkat Propinsi,³⁸ terdapat 1 orang hakim tinggi.

Demikian pula dengan Panitia Pengawas Tingkat Kabupaten/Kota,³⁹ juga terdapat wakil-wakil dari para hakim yang berasal dari Pengadilan Negeri (PN) setempat. Keberadaan para hakim ini tidak tercatat dalam Panitia Pengawas Pemilu Tingkat Kecamatan, karena tidak ada pengadilan tingkat kecamatan. Sebagaimana ditegaskan di muka, para hakim yang telah duduk dalam keanggotaan Panitia Pengawas Pemilu tidak boleh duduk dalam majelis khusus yang akan mengadili pelanggaran-pelanggaran terhadap tindak pidana pemilu. Ketentuan ini memang sempat menimbulkan permasalahan di beberapa daerah yang jumlah hakimnya kurang, seperti misalnya yang ditemui di Kabupaten Timor Tengah Selatan Nusa Tenggara Timur. Namun demikian, hingga pelaksanaan pemilu berlangsung, ternyata permasalahan ini pada akhirnya dapat terselesaikan.

C. Wacana tentang Pengadilan Pemilu Menurut RUU Versi Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dan Versi Centre for Electoral Reform (CETRO)

Berkaitan dengan pembahasan berbagai Rancangan Undang-Undang (RUU) Bidang Politik untuk pemilu yang akan datang yang banyak dilakukan pada saat ini,

³⁸ Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, lembaga ini disebut sebagai Panitia Pengawas Pemilu Tingkat I.

³⁹ Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, lembaga ini disebut Panitia Pengawas Pemilu Tingkat II.

ditemui adanya berbagai usulan tentang konsep pengadilan pemilu di masa depan. Salah satu konsep yang mengemuka ialah perlunya suatu Pengadilan Pemilu *Ad Hoc*. Berkaitan dengan konsep tersebut, RUU Pemilu yang diajukan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah pada saat itu misalnya, telah membuka kemungkinan adanya pengadilan pemilu yang bersifat *ad hoc*.

Dalam salah satu *draft* RUU, tercantum bahwa tugas dan kewenangan Pengadilan Pemilihan Umum adalah: (a) menerima Berita Acara Pemeriksaan pelanggaran terhadap peraturan pelaksanaan pemilu dan KPU; dan (b) memeriksa dan memutus pelanggaran peraturan pelaksanaan pemilu. Terhadap putusan Pengadilan Pemilu hanya dapat dilakukan upaya hukum kasasi.⁴⁰

Center for Electoral Reform (CETRO), suatu lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang banyak meneliti masalah pemilu di Jakarta, juga telah menyusun suatu rancangan tentang Pengadilan Pemilu *Ad Hoc* dan Hukum Acara Pengadilan Pemilu *Ad Hoc*. Jika dibandingkan dengan rancangan versi Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, konsepsi CETRO memiliki beberapa perbedaan, antara lain adanya penegasan bahwa pengadilan pemilu *ad hoc* dibentuk oleh Mahkamah Agung (MA).⁴¹

⁴⁰ Lihat Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor ... Tahun ... tentang Pemilihan Umum (Konsep III, Draft II) versi Tim Asistensi Perubahan Undang-Undang Bidang Politik, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah RI, 2001.

⁴¹ Lihat konsepsi CETRO tentang Pengadilan Pemilu *Ad Hoc* dan Hukum Acara Pengadilan Pemilu *Ad Hoc*, 2001.

Jika disimak lebih jauh, selain melalui Pengadilan *Ad Hoc*, konsepsi yang diajukan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah juga masih memberikan kewenangan kepada KPU untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi antar Partai Politik (Parpol) Peserta Pemilihan Umum, antara calon yang berasal dari Parpol yang berbeda, dan antara organisasi/kelompok masyarakat dan Parpol Peserta Pemilihan Umum, dan antara Parpol Peserta Pemilihan Umum. Pasal selanjutnya yang mengatur mengenai masalah ini tampaknya memiliki kecenderungan untuk memberikan kewenangan KPU sebagai semacam lembaga arbitrase, yang berwenang memberikan keputusan yang bersifat final dan mengikat untuk menyelesaikan perselisihan.⁴²

Jika ditinjau lebih lanjut, dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang mungkin timbul berkaitan dengan pembentukan pengadilan pemilu *ad hoc* tersebut. Masalah-masalah tersebut terbentang dari masalah sanksi-sanksi untuk pelanggaran UU Parpol hingga beberapa permasalahan yang bersifat spesifik, misalnya tentang urgensi pembentukannya, struktur pengadilannya, hukum acaranya, aparat hukumnya, dan kesiapan pemerintah untuk membentuk pengadilan tersebut.

Berkaitan dengan urgensi pemisahan pengadilan pemilu *ad hoc* dengan pengadilan lainnya, dapat dikemukakan bahwa hal ini memang perlu dilakukan mengingat adanya kekhususan-kekhususan permasalahan yang dihadapi dalam pemilu, baik yang bersifat kejahatan maupun pelanggaran. Namun demikian, dalam kerangka sistem hukum nasional pada umumnya, memang harus dipikirkan kembali

⁴² Lihat Pasal 39 RUU Pemilu versi Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah.

kecenderungan-kecenderungan untuk membentuk berbagai pengadilan *ad hoc*, termasuk untuk masalah pemilu. Karena akan menimbulkan permasalahan pula jika terlalu banyak dibentuk pengadilan *ad hoc* dalam kerangka sistem hukum nasional kita.

Jika pun kemudian pengadilan *ad hoc* dipandang tepat untuk menjadi solusi sementara untuk mengatasi permasalahan yang ada, maka struktur pengadilan pemilu *ad hoc* yang akan didirikan tetap tidak bisa dilepaskan dari struktur pengadilan-pengadilan yang sudah ada. Paling tidak, ia harus dikaitkan dengan salah satu tingkat pengadilan yang sudah ada. Jika dilihat dari kemungkinan tersebarnya pelanggaran-pelanggaran terhadap UU Pemilu, maka paling tepat jika pengadilan pemilu *ad hoc* dapat diletakkan di tingkat Pengadilan Negeri, yang wilayah hukumnya mencapai hampir seluruh Kabupaten dan Kota seluruh Indonesia.

Permasalahan selanjutnya yang agak kompleks ialah yang berkaitan dengan perumusan hukum acaranya. Paling tidak, hukum acara tersebut harus mencakup seluruh jenis pelanggaran maupun kejahatan pemilu, baik yang telah dirumuskan dalam KUHP, UU Pemilu, maupun berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, maupun yang belum dirumuskan di dalam berbagai peraturan tersebut.

Perumusan hukum acara tersebut juga harus diselaraskan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang pada saat ini berlaku di Indonesia. Misalnya, UU No. 28 Tahun 1997⁴³ tentang Kepolisian Negara RI (Polri) memberikan kewenangan kepada Polri untuk menyidik semua jenis tindak pidana, termasuk tindak pidana pemilu.

⁴³ Saat ini sudah menjadi UU Nomor 2 Tahun 2002.

Kewenangan semacam ini harus ditinjau kembali karena berdasarkan salah satu konsepsi yang diajukan oleh Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, (jika disetujui) akan ada suatu institusi khusus yang berwenang untuk melakukan penyidikan terhadap tindak pidana pemilu.

Pembicaraan tentang prospek hukum acara pemilu ini juga mencakup pembahasan tentang mekanisme banding dan upaya hukum lainnya. Disamping itu, secara makro ia juga akan berkaitan dengan permasalahan aparat hukum dan kesiapan pemerintah untuk menyelenggarakannya. Misalnya, pada saat UU No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara diberlakukan, dalam UU tersebut dinyatakan bahwa pengadilan ini baru akan dilaksanakan selambat-lambatnya lima tahun setelah UU tersebut disahkan. Hal ini berkaitan dengan perlunya persiapan sarana dan prasarana hukum serta unsur-unsur lainnya.

Berkaitan dengan hal itu, jika UU Pemilu tersebut jadi disahkan, paling tidak diperlukan waktu sekitar 2-3 tahun untuk mempersiapkan pendiriannya di seluruh Indonesia. Karena itu mau tidak mau RUU Pemilu tersebut harus disahkan selambat-lambatnya pada bulan Juli tahun ini, agar jika pemilu akan dilaksanakan sesuai jadwal, masih terdapat cukup waktu untuk sosialisasi dan persiapan pendiriannya.

D. Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, kita memiliki suatu lembaga baru yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Lembaga yang dimaksud adalah Mahkamah Konstitusi. Menurut Pasal 24C UUD 1945 ayat (1), Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap Undang-Undang Dasar (UUD), memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pemubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.⁴⁴

Disamping itu Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.⁴⁵ Mekanisme penggunaan kewenangan yang disebutkan terakhir ini terdapat dalam Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7) Perubahan Ketiga UUD 1945.⁴⁶

Jika kita meninjau rumusan tersebut, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan suatu lembaga yang harus segera terbentuk sebelum pelaksanaan pemilu 2004, karena ia memiliki beberapa wewenang yang berkaitan dengan pelaksanaan pemilu. Berkaitan dengan hal tersebut, dalam rapatnya pada tanggal 6 April 2002, Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR antara lain telah

⁴⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hal. 13.

⁴⁵ *Ibid.*, lihat Pasal 24C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

⁴⁶ *Ibid.*, hal. 8–9.

menghasilkan kesepakatan untuk mencantumkan rumusan Ayat (2) Aturan Tambahan dengan rumusan sebagai berikut:⁴⁷

Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden harus telah membentuk undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi dalam waktu selambat-lambatnya satu tahun sejak Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar ini disahkan.

Dalam menanggapi rumusan ini, penulis berpendapat bahwa seyogyanya tidak hanya UU tentang Mahkamah Konstitusi saja yang harus diprioritaskan pembentukannya, melainkan seluruh UU yang telah diperintahkan oleh Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat UUD 1945 yang akan datang. Jika berbagai UU yang telah diperintahkan pembentukannya oleh Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan - rancangan yang akan disetujui sebagai - Perubahan Keempat UUD 1945 tersebut tidak segera terbentuk, maka berbagai perubahan yang dimaksud tidak dapat segera diimplementasikan

E. Pengadilan Pemilu Versi RUU Departemen Dalam Negeri

Sebagaimana diketahui, Departemen Dalam Negeri (Depdagri) baru-baru ini menyampaikan RUU Pemilu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Begitu rancangan tersebut beredar di masyarakat, segera timbul perdebatan yang mengarah ke pro dan kontra terhadap beberapa rancangan materi yang terdapat di dalam RUU tersebut. Pro dan kontra yang sedang berlangsung hangat di masyarakat hingga saat

⁴⁷ Lihat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, "Laporan Perkembangan Pelaksanaan Tugas Panitia Ad Hoc I pada Rapat ke-3 Badan Pekerja MPR di Jakarta, 4 Juni 2002.

ini ialah mengenai akan diberikannya hak memilih dan hak dipilih bagi para anggota TNI dan Polri.

Berkaitan dengan UU Pemilu, dalam RUU ini antara lain dinyatakan bahwa penegakan hukum atas pelanggaran terhadap UU ini akan dilakukan oleh Pengadilan Pemilu bersifat Ad Hoc yang dibentuk dengan undang-undang.⁴⁸ Namun demikian, RUU ini tidak memberikan gambaran lebih lanjut tentang Pengadilan Pemilu Ad Hoc seperti apa yang akan dibentuk. Hal ini dikarenakan rancangan penjelasan dari pasal tersebut hanya mengatakan: “Cukup jelas”.

F. Pengalaman Beberapa Negara⁴⁹

Dalam Subbab ini akan dikemukakan gambaran singkat mengenai Pengadilan Pemilu (*Electoral Court*) di beberapa negara. Pertama-tama akan kita tinjau Negara Brazil. Dalam Pasal 118 Konstitusi Brazil ditetapkan bahwa Pengadilan Pemilu memiliki beberapa badan sebagai berikut: (1) The Superior Electoral Court, (2) the Regional Electoral Courts, dan (3) the Electoral Boards.

Dalam Pasal 121-nya yang mengatur mengenai Kewenangan, Fungsi, dan Organisasi antara lain ditegaskan bahwa organisasi dan yurisdiksi dari Pengadilan

⁴⁸ Lihat rancangan Pasal 127 dari RUU tersebut.

⁴⁹ Untuk penyusunan Subbab ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada Sdr. Moh. Adhy S. Aman, S.H. dari International Foundation for Election Systems (IFES) Indonesia di Jakarta, yang telah memberikan berbagai bahan dan *website address* yang berkaitan dengan judul Subbab ini. Mengingat luasnya bahan-bahan yang telah diberikan, maka dalam Subbab ini hanya akan disinggung beberapa hal saja yang berkaitan dengan hal itu. Namun demikian, diskusi yang lebih mendalam mengenai hal ini dapat dilakukan dalam sesi tanya-jawab.

Pemilu, para Hakim, dan para Anggota Dewan diatur dalam UU tersendiri. Pada saat sedang bertugas, para pihak yang disebut di muka dijamin kewenangannya dan mereka tidak dapat dipindah-pindahkan. Mereka menjabat sekurang-kurangnya selama 2 (dua) tahun dan tidak boleh melebihi dua periode masa jabatan. Putusan dari Pengadilan Pemilu tidak dapat dibanding ke pengadilan lain, kecuali putusan-putusan yang bertentangan dengan Konstitusi, *Habeas Corpus*, dan sebagainya.

Disamping di Brazil, lembaga peradilan yang berfungsi seperti Pengadilan Pemilu juga terdapat di berbagai negara lainnya seperti Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Mexico, dan Papua Nugini. Hampir di berbagai negara, pengadilan-pengadilannya memiliki peranan yang sangat terbatas atau dapat dikatakan tidak memiliki peranan sama sekali dalam proses pembatasan atau redistribikasi (*delimitation* atau *redistricting process*). Namun ada pengecualian terhadap hal itu, yakni sebagaimana diterapkan di Amerika Serikat, dimana pengadilan-pengadilan telah memutuskan ratusan kasus yang berkaitan dengan rencana-rencana yang berkaitan dengan Kongres atau distrik legislatif.⁵⁰

Sedangkan di Kanada, pengadilan-pengadilannya beberapa waktu yang lalu telah berspekulasi dalam arena redistribikasi (*redistricting*), meskipun mereka telah mengeluarkan opini yang hanya berkaitan dengan konstitusionalitas dari batas-batas legislasi dan peta pemilihan propinsi. Hal ini mungkin dapat berubah dalam waktu

⁵⁰ Handley, Lisa, Arden, dan Wayne, "Boundary Delimitation: Role of the Courts in Electoral District Delimitation." <http://www.aceproject.org/main/english/bd/bdb06/default.htm>, 19 Juni 2002.

dekat. Tantangan pertama terhadap rencana distrik pemilihan federal diajukan di Kanada pada tahun 1997. Inggris merupakan negara lainnya dimana pengadilannya telah diminta untuk mempertimbangkan legalitas dari rencana redistribikasi. Tetapi tantangan satu-satunya tersebut hingga saat ini belum berjalan dengan sukses, dan hal ini mungkin tidak mendorong proses litigasi yang terkait dengan permasalahan keadilan dari suatu rencana redistribikasi atau proses redistribikasi di Inggris.⁵¹

Di Mexico, ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu antara lain diatur dalam *Federal Criminal Code*, antara lain dalam Pasal 403–408, dan Pasal 411-412. Pasal 403 misalnya memberikan rincian tentang perbuatan-perbuatan melanggar hukum yang mungkin dilakukan oleh individu selama masa pemilu, kampanye, dan bahkan dalam proses pemilu sebagai berikut.⁵²

- a. to illegally vote;
- b. to carry out proselytism or to pressure the voters that are present at the voting booths;
- c. to buy or force the votes by any forbidden means;
- d. to obstruct, interfere or prevent the correct exercise of the duties of the electoral functionaries;
- e. to restrict or pretend to restrict, in any way, the freedom of suffrage;
- f. to violate the secrecy of suffrage;

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Office of the Prosecuting Attorney Specialized in Electoral Crimes, “Juridical Nature of FEPADE and the Electoral Crimes,” (Mexico: 11 Oktober 2001).

- g. to introduce or remove the voting slips or ballot boxes, that is, documents or electoral material, of the place that they legally correspond;
- h. to publish the results of the opinion survey within the 8 days prior to election day;
- i. to exchange the vote of the individual by means of a promise, coercion or gift.

Sedangkan di Papua Nugini, dijumpai adanya kenyataan bahwa petisi-petisi pemilu (*election petitions*) telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir ini. Setiap orang mengetahui jumlah petisi pemilu yang tercatat yang disampaikan setelah pelaksanaan pemilu 1997 – 88 petisi secara keseluruhannya. Diharapkan, jumlah petisi akan semakin meningkat setelah pelaksanaan pemilu 2002 yang rencananya diselenggarakan dalam bulan Juni ini. Ada dua badan yang berkaitan dengan naik atau turunnya jumlah petisi pemilu. Pertama, Komisi Pemilu (*the Electoral Commission*) dan agen-agensya di propinsi-propinsi dapat meminimalkan petisi dengan penyelenggaraan pemilu yang bersih. Kedua, para kandidat dan pendukungnya harus mengontrol tingkah lakunya agar selalu sesuai dengan hukum, agar petisi pemilu atau problema pemilu lainnya tidak timbul.⁵³

G. Kebutuhan Eksistensi Mahkamah Konstitusi

Demikian beberapa wacana di sekitar pembentukan pengadilan *ad hoc* pemilu. Di luar wacana tentang masalah pengadilan pemilu yang bersifat *ad hoc* tersebut, sebenarnya ada lagi institusi peradilan lain yang sangat diperlukan di Indonesia, yang

⁵³ John Nonggorr, "Preparations for 2002 Elections of PNG: The Courts," <http://www.thenational.com.pg>, 1 April 2002.

salah satu tugas dan kewenangannya juga dapat mencakup masalah pemilu. Peradilan yang dimaksud ialah suatu Mahkamah Konstitusi, semacam *Federal Constitutional Court* di Jerman. Di Jerman, lembaga ini juga memiliki kewenangan untuk membubarkan parpol, dengan alasan telah melanggar prinsip-prinsip “free democratic basic order”.

Dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, institusi ini juga telah dicantumkan. Namun demikian untuk pelaksanaannya masih harus menunggu sejauh mana RUU tentang Mahkamah Konstitusi akan menjabarkan hal-hal yang telah ditetapkan dalam Perubahan Ketiga tersebut. Di sisi lain, secara teknis sebenarnya ketiga RUU Bidang Poilitik yang telah dipersiapkan pihak Departemen Dalam Negeri, khususnya RUU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, juga tidak bisa langsung diberlakukan, karena masih harus menunggu hasil-hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

Dengan demikian, wacana tentang pengadilan pemilu yang bersifat *ad hoc* tersebut juga masih menjadi sebatas wacana, dan harus disesuaikan dengan kemungkinan Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat UUD 1945, dimana yang disebut terakhir ini masih dalam taraf pembahasan di Badan Pekerja MPR RI. Semoga rancangan Perubahan Keempat ini dapat segera ditetapkan dalam Sidang Tahunan ketiga MPR pada bulan Agustus 2002 yang akan datang, agar proses reformasi yang sedang berjalan tidak menjadi terhenti.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari berbagai uraian di muka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu produk positif yang dihasilkan pada masa reformasi politik, yakni masa setelah berhentinya Jend. (Purn.) Soeharto sebagai Presiden RI pada 21 Mei 1998;
2. Semenjak proses kelahirannya hingga perjalanannya saat ini, secara garis besar dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi telah dapat mengukuhkan sebagian dari nilai-nilai dasar konstitusionalisme Indonesia;
3. Berdasarkan peninjauan dari perspektif sejarah hukum, dapat kita simpulkan bahwa gagasan tentang pentingnya suatu pengadilan pemilihan umum telah mengemuka sejak beberapa waktu yang lalu, dan pernah mengerucut beberapa waktu menjelang saat penyelenggaraan pemilu 1999.

B. Saran

Berdasarkan berbagai uraian dan kesimpulan di muka, pada intinya disampaikan saran agar kedudukan dan eksistensi Mahkamah Konstitusi sebagai suatu pengadilan

pemilu dapat ditingkatkan pada masa-masa yang akan datang. Hal ini sejalan dengan realita bahwa proses penyelenggaraan pemilu dari tahun ke tahun semakin kompleks.

Demikian beberapa pokok kesimpulan dan saran dari penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Apeldoorn, L.J. van. *Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse Recht, atau Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita, 1981.

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.

_____. "Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 18 Maret 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: Balai Pustaka, 1998.

Berman, Harold J. *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.

Bjornlund, Eric. "The Promise of Democratization in Hong Kong: The New Election Framework." Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 1997.

Claude, Richard Pierre dan Burns H. Weston, eds. *Human Rights in the World Community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.

Coper, Michael and George Williams, eds. *The Cauldron of Constitutional Change*. Canberra: Centre for International and Public Law Faculty of Law Australian National University, 1997.

_____. *The Cauldron of Constitutional Change*. Canberra: Centre for International and Public Law Faculty of Law Australian National University, 1997.

Dallmayr, Fred R. *Achieving Our World: Toward a Global and Plural Democracy*. Lanham: Rowman dan Littlefield Publishers, Inc., 2001.

Dallmayr, Fred dan José M. Rosales, eds. *Beyond Nationalism?: Sovereignty and Citizenship*. Lanham: Lexington Books, 2001.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI, Tahun Pertama 1999 – 2000*. Jakarta: Agustus 2000

_____. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI, Tahun Kedua 2000 – 2001*. Jakarta: November 2001.

Dicey, A.V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan, 1915.

- Dunleavy, Patrick dan Brendan O'Leary. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. London: The Macmillan Press, Ltd., 1987.
- Emmerson, Donald K., ed. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan The Asia Foundation, 2001.
- Farnsworth, E. Allan. *An Introduction to the Legal System of the United States*. Oceana: 1983.
- Finer, S.E., Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden. *Comparing Constitutions*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- _____. *Comparing Constitutions*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Friedman, Lawrence M. *A History of American Law*. New York: Simon and Schuster, 1973.
- _____. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton dan Company, 1984.
- Friedmann, Wolfgang. *Law in a Changing Society*. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- _____. *Legal Theory*. New York: Columbia University Press, 1967.
- Fukuyama, Francis. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books, 2005.
- Gaffar, Firoz dan Ildhal Kasim, eds. *Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Cyberconsult, 2000.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay, *The Federalist Papers*. London: Signet Classic, 2003
- International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu). *Penilaian Demokratisasi di Indonesia. Pengembangan Kapasitas Seri 8*. Jakarta: International IDEA, 2000.
- _____. (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu). *Penilaian Demokratisasi di Indonesia (Pengembangan Kapasitas Seri 8)*. Jakarta: International IDEA, 2000.
- Jellinek, Georg dan Max Farrand. *The Declaration of the Rights of Man and of Citizens: A Contribution to Modern Constitutional History*. New York: Henry Holt and Company, 1901.

- Jellinek, Georg. *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*. Berlin: Verlag von O. Häring, 1906.
- Ketcham, Ralph. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*. London: Signet Classic, 2003.
- Koentjaraningrat, ed. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1993.
- Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, antara lain Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi* (Jakarta: KHN, 2003).
- Kommers, Donald P. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Durham: Duke University Press, 1989.
- Kritz, Neil J., ed. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Volume I: General Considerations*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995.
- Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.
- Lutz, Donald S. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- May, Tim. *Social Research: Issues, Methods, and Process*. Buckingham: Open University Press, 1996.
- Meadowcroft, Michael. *The Politics of Electoral Reform*. London: The Electoral Reform Society, 1991.
- Merryman, John Henry. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Western Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1985.

- Nasution, Adnan Buyung. *The Aspiration for Constitutional Government: A Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956 – 1959*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992.
- Padover, Saul K. *The Living U.S. Constitution*. New York: The New American Library, 1953.
- Pennings, Paul, Hans Keman, dan Jan Kleinnijenhui. *Doing Research in Political Science*. London: SAGE Publications, 1999.
- Pickles, John dan Adrian Smith, eds. *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge, 1998.
- Rehnquist, William H. *The Supreme Court: How It Was, How It Is*. New York: William Morrow, 1989.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: Macmillan Press Ltd., 1997.
- Schmitt, Carl. *Verfassungslehre, atau Constitutional Theory*, terj. Jeffrey Seitzer. London: Duke University Press, 2008.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.
- _____. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: CV Rajawali, 1985.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. London: Penguin Books, 2002.
- Teitel, Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Tim Sejarah BPHN. *Sejarah Badan Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.
- Vincent, Andrew. *Theories of the State*. Oxford: Basil Blackwell Ltd., 1997.
- Yamin, Muhammad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid Pertama*. Jakarta: Prapantja, 1959.
- Zines, Leslie. *The High Court and the Constitutions*. Sydney: Butterworths, 1997.

B. Artikel

Arinanto, Satya. "Kinerja Kabinet Persatuan Nasional Menjelang 100 Hari: Beberapa Catatan Bidang Hukum." Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari "Kinerja Kabinet Persatuan Nasional Menjelang 100 Hari" yang diselenggarakan oleh Panitia Sembilan di Jakarta, 24 Januari 2000.

_____. "Perubahan Undang-Undang Dasar 1945." Pidato Ilmiah Dies Natalis XIV dan Wisuda Sarjana Strata Satu (S1) Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jakarta di Jakarta, 15 Juni 2002.

_____. "Beberapa Catatan tentang Sistem Hukum." Makalah disampaikan dalam Pra Seminar Hukum Nasional dengan tema "Reformasi Hukum Melalui Peningkatan Kinerja Lembaga-lembaga Hukum" yang diselenggarakan atas kerja sama Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Kehakiman dan HAM RI dan Komisi Hukum Nasional (KHN) RI di Jakarta, 31 Oktober – 1 November 2002.

Indonesia Forum. "Visi Indonesia 2030". Jakarta: Yayasan Indonesia Forum, 2007.

Radhie, Teuku Mohammad. "Pembaruan Hukum di Indonesia," dalam *Guru Pinandita: Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H.* Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006, hal. 569 – 590.

Schmitter, Philippe C. "Recent Developments in the Academic Study of Democratization: Lesson for Indonesia from 'Transitology' and 'Consolidology'." Paper presented on the Inauguration and Colloquium of the Habibie Center in Jakarta, 22 – 24 May, 2000.

United Nations. *Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical, and Human Rights Aspects of Elections*. New Geneva: Centre for Human Rights, 1994.

C. Majalah Ilmiah

Arinanto, Satya. "Reformasi Hukum, Demokratisasi, dan Hak-hak Asasi Manusia," *Hukum dan Pembangunan*, Nomor 1 – 3, Tahun XXVIII, Januari – Juni 1998, hal. 124 – 125.

_____. "Aspek Hukum Pemilu Ulangan dan Susulan." *Berita Keadilan*, Edisi No. 34, 16-22 Juni 1999.

- _____. "Anatomi Pertimbangan Hukum MA." *Berita Keadilan*, Edisi No. 24, 7-13 April 1999.
- _____. "Di Balik Kontroversi Penetapan Hasil Pemilu." *Berita Keadilan*, Edisi No. 41, 4-10 Agustus 1999.
- _____. "Campur Tangan Birokrasi dalam Pemilu 1999." *Berita Keadilan*, Edisi No. 37, 7-13 Juli 1999.
- _____. "Dilema Pengawasan Pemilu." *Panji Masyarakat*, 26 Mei 1999.
- _____. "Ditunggu, Peran MA Sebagai "Constitutional Court." *Kompas*, 21 Juni 1999.
- _____. "Empat Permasalahan Hukum Pemekaran Irian Jaya dan Maluku." *Berita Keadilan*, Edisi No. 27, 27 April – 4 Mei 1999.
- _____. "Implementation of the House of Representatives's Legislation Function," *TRACeS*, Volume III, Number 1, January 2002, hal. 22.
- _____. "Kontroversi PP No. 33 Tahun 1999." *Berita Keadilan*, Edisi No. 38, 14-20 Juli 1999.
- _____. "KPU, MA, dan Pertimbangan Hukum." *Berita Keadilan*, Edisi No. 23, 31 Maret–6 April 1999.
- _____. "Mengawasi Pemilu di Singapura dan Johor Baru." *Berita Keadilan*, Edisi No. 33, 9-15 Juni 1999.
- _____. "Panwaslu Kurang Mandiri." *Pilar*, No. 11 Tahun II, 9-22 Juni 1999.
- _____. "Pengadilan Pemilu, Perlu Majelis Khusus." *Berita Keadilan*, Edisi No. 26, 21-27 April 1999.
- _____. "Pelanggaran *Start* Kampanye." *Berita Keadilan*, Edisi No. 25, 14-20 April 1999.
- _____. "Pelanggaran Pra Kampanye Pemilu." *Berita Keadilan*, Edisi No. 30, 19-25 Mei 1999.
- _____. "Pelanggaran Pra Kampanye Pemilu." *Berita Keadilan*, Edisi No. 30, 19-25 Mei 1999.
- _____. "Pemilu, KPU, dan Konsep "Jalan Tengah". Buletin *Jaring*, 14 April 1999.
- _____. "Pengawasan dan Pemantauan Pemilu." *Berita Keadilan*, Edisi No. 22, 24-30 Maret 1999.

_____. "PNS-ABRI: Satu UU, Dua Hukum." *Kompas*, 1 Februari 1999.

_____. "Stembus Accord." *Berita Keadilan*, Edisi No. 32, 2-8 Juni 1999.

Diamond, Larry. "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation." *Journal of Democracy*, 5 (Juli, 1994), 4-17.

Garber, Larry. "Establishing a Legal Framework for Elections." Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 1992.

Kommers, Donald P. "German Constitutionalism: A Prolegomenon," *Emory Law Journal*, Volume 40, Number 3, Summer 1991, hal. 837 – 873.

Teitel, Ruti G. "Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation," *The Yale Law Journal*, Volume 106, Issue 7, May 1997, hal. 2009 – 2080.

D. Surat kabar

Arinanto, Satya. "Konstitusi Baru dan Komisi Konstitusi," *Kompas*, 8 Mei 2001, hal. 7.

_____. "Empat Tahun Reformasi Hukum," *Koran Tempo*, 15 Mei 2002, hal. B7.

Schmemann, Serge. "Ideas and Trends: Transitional Justice; How to Face the Past, Then Close the Door," *The New York Times*, Premium Archive, 8 April 2001.

T07/Elok Dyah Messwati/Budiman Tanoredjo. "Indonesia Baru, Kultur Lama," *Kompas*, 12 Agustus 2002, hal. 25.

E. Data/Sumber yang Tidak Diterbitkan

Arinanto, Satya. "Constitutional Law and Democratization in Indonesia." Jakarta: Publishing House Faculty of Law University of Indonesia, 2000.

_____. "Beberapa Catatan tentang Pemilu Lokal." Makalah disampaikan dalam Forum Diskusi Terbatas Mengenai Pemilu Lokal yang diselenggarakan oleh Tim Pakar Hukum Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI di Jakarta, 26 Januari 2000.

_____. "Sistem Pemilihan Umum Proporsional: Beberapa Catatan." Makalah disampaikan dalam forum Ceramah Ilmiah bagi para pejabat dan staf di lingkungan Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Perundang-undangan RI di Jakarta, 7 Februari 2000.

Hartono, Sunaryati. "Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia." Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada tanggal 1 Agustus 1991.

Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. "Laporan Perkembangan Pelaksanaan tugas Panitia Ad Hoc I pada Rapat ke-3 Badan Pekerja MPR." Jakarta: 4 Juni 2002.

Merloe, Patrick. "Electoral Operations, Human Rights, and Public Confidence in a Democratic System." Paper presented in African Election Administrators' Colloquium in Zimbabwe, 15-18 November 1994.

Office of the Prosecuting Attorney Specialized in Electoral Crimes. "Juridical Nature of FEPADE and the Electoral Crimes." Mexico: 11 Oktober 2001.

Roesminah, *et. al.* "Laporan Akhir Tim Penyusunan Rencana Pencabutan Peraturan Perundang-undangan Kolonial". Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1991/1992.

F. Internet

Handley, Lisa, Arden, dan Wayne. "Boundary Delimitation: Role of the Courts in Electoral District Delimitation." <<http://www.aceproject.org/main/english/bd/bdb06/default.htm>>. 19 Juni 2002.

Ima "Hasil Amandemen Keempat UUD 1945 Diusulkan Dijadikan Konstitusi Transisi." <<http://www.kompas.com/utama/news/0204/24/022847.htm>>. 24 April 2002.

Nonggorr, John. "Preparations for 2002 Elections of PNG: The Courts." <<http://www.thenational.com.pg>>. 1 April 2002.

Oki "Perlu Kesepakatan tentang Masa Transisi: Untuk Penerapan "Transitional Justice." <<http://www.kompas.com/kompascetak/0010/26/nasional/per107.htm>>. 24 Oktober 2000.

Prim "Konstitusi Transisi Ganggu Kehidupan Bangsa dan Negara." <<http://www.kompas.com/utama/news/0204/30/051735.htm>>. 30 April 2002.

G. Peraturan Perundang-undangan

Basic Law for the Federal Republic of Germany. Promulgated by the Parliamentary Council on 23 May 1949. Bonn: Press and Information Office of the Federal Government, 1995.

Departemen Penerangan Republik Indonesia. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.

Ketetapan-ketetapan MPR RI 1993 Beserta Susunan Kabinet Pembangunan VI. Semarang: Aneka Ilmu, 1993.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1998*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1998.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Putusan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Putusan Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, UU Nomor 24 Tahun 2003*, LN Nomor 98 Tahun 2003, TLN Nomor 4316.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004*, LN Nomor 5 Tahun 2004, TLN Nomor 4355.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025*, UU Nomor 17 Tahun 2007, LN Nomor 33 Tahun 2007, TLN Nomor 4700.

Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Perpres Nomor 7 Tahun 2005, LN Nomor 11 Tahun 2005.