



ISU KRUSIAL RUU PEMILU DAN GAGASAN KE DEPAN UNTUK EFEKTIVITAS PEMBAHASAN

Novianto M. Hantoro*)

Abstrak

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (RUU Pemilu) di DPR telah memasuki fase akhir dengan menyisakan beberapa isu krusial untuk diambil keputusan. Perdebatan mengenai isu krusial bukan hanya terjadi pada RUU Pemilu kali ini, namun juga pada periode-periode sebelumnya. Isu yang paling krusial dalam RUU kali ini adalah presidential threshold. Isu tersebut terkait erat dengan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) mengenai Pemilu serentak, namun sayangnya MK tidak dapat dimintai pendapat, kecuali melalui putusan. Agar tidak selalu menghabiskan waktu, tenaga, dan pikiran terhadap permasalahan seperti ini, perlu dipikirkan adanya mekanisme judicial preview agar tidak ada lagi kegaduhan pasca terbentuknya undang-undang. Hal lain yang dapat dilakukan adalah memasukkan beberapa substansi pokok mengenai Pemilu dan partai politik menjadi materi muatan UUD 1945.

Pendahuluan

Pembahasan RUU Pemilu telah memasuki fase akhir dengan menyisakan 5 (lima) isu krusial yang harus diputuskan oleh Panitia Khusus (Pansus) RUU Pemilu. Kelima isu krusial tersebut adalah sistem Pemilu anggota DPR dan DPRD, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas pengajuan calon presiden (*presidential threshold*), metode konversi suara ke kursi, dan alokasi kursi untuk daerah pemilihan (*district magnitude*). Pembahasan terhadap kelima isu krusial

tersebut telah dilakukan beberapa kali, namun gagal mencapai kata sepakat.

Dari kelima isu krusial tersebut, ambang batas pengajuan calon presiden menjadi isu paling krusial yang sulit dicari titik temu. Secara garis besar, perbedaan pendapat terjadi antara fraksi yang menghendaki adanya ambang batas dan fraksi yang tidak menghendaki adanya ambang batas pengajuan calon presiden. Semua argumentasi telah disampaikan, baik dari aspek konstitusionalitas maupun tujuan

*) Peneliti Madya Hukum Konstitusi pada Bidang Hukum, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: novianto.hantoro@dpr.go.id



pengaturan melalui rumusan tersebut. Pada permasalahan konstusionalitas, masing-masing pihak telah menyampaikan tafsir dan argumentasi yang sama kuat dan tidak terdapat titik temu. Tulisan ini menawarkan sebuah gagasan pemikiran tentang sebuah mekanisme pembahasan RUU yang lebih efektif terkait dengan konstusionalitas sebuah norma.

Berulangnya Pembahasan Isu Krusial dalam setiap RUU Pemilu

Secara sederhana, peraturan Pemilu dapat diartikan sebagai kumpulan hal ihwal teknis mengenai bagaimana mentransfer suara pemilih menjadi kursi dan siapa yang duduk di kursi tersebut. Mekanisme transfer suara menjadi kursi memiliki berbagai variasi sehingga tidak mengherankan apabila setiap perumusan mengenai pengaturan Pemilu akan selalu mengulang pembahasan tentang *electoral formula*, *district magnitude*, *ballot structure*, atau *threshold*. Tidak mengherankan pula apabila setiap pembahasan mengenai hal tersebut berlangsung alot dan menjadi isu krusial.

Pada RUU Pemilu 2008 disepakati pengambilan suara terbanyak (*voting*) untuk dua masalah krusial. *Pertama*, soal perhitungan suara apakah ditarik ke provinsi ataukah habis dibagi di daerah pemilihan. *Kedua*, tentang penentuan calon anggota terpilih apakah BPP 30% dengan nomor urut atau BPP 30% dengan suara terbanyak. Empat isu krusial lainnya, yaitu jumlah kursi DPR disepakati 560 kursi, alokasi kursi per dapil 3-10 menjadi lampiran Undang-Undang, *electoral threshold* (ET) 3%, dan *parliamentary threshold* (PT) sebesar sebesar 2,5% sudah disepakati dalam pertemuan antarfraksi sebelumnya.

Pada RUU Pemilu 2012, empat isu krusial yang disetujui melalui mekanisme Rapat Paripurna DPR, yaitu sistem pemilu proporsional terbuka; ambang batas parlemen 3,5% berlaku secara nasional; alokasi kursi daerah pemilihan (dapil) adalah 3-10 kursi DPR RI dan 3-12 kursi DPRD, serta metode penghitungan suara, dengan sistem kuota murni.

Sementara untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), fungsi utama pemilu untuk melakukan rotasi kepemimpinan dan memberikan ruang kepada rakyat untuk memilih pemimpin

dengan kemampuan terbaik secara demokratis. Isu mengenai *presidential threshold* juga menjadi isu krusial dalam setiap pembahasan RUU Pilpres. UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada akhirnya menetapkan ambang batas 15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR. Sementara undang-undang berikutnya, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 menetapkan ambang batas perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Setiap rumusan yang telah tertuang di dalam undang-undang tersebut seringkali kemudian dimohonkan untuk diuji ke MK. Putusan MK pada satu sisi dapat menyelesaikan masalah untuk saat itu, namun di sisi lain menimbulkan permasalahan baru pada saat pembahasan RUU yang sama berikutnya. Permasalahan menjadi lebih rumit karena MK tidak dapat (mau) mengeluarkan pendapat soal konstusionalitas norma, kecuali melalui permohonan uji materi.

Secara kongkret, hal ini terjadi pada Putusan MK mengenai Pemilu serentak yang terkait dengan *presidential threshold* ini. Perbedaan tafsir terjadi mengenai konstusionalitas *presidential threshold*. Salah satu pihak berpendapat bahwa dengan dilaksanakannya Pemilu secara serentak, maka *presidential threshold* tidak relevan lagi, apalagi mendasarkannya dari hasil Pemilu tahun 2014. Sementara pihak yang lain berpendapat bahwa *presidential threshold* kontitusional karena tidak pernah dibatalkan oleh MK, masih relevan, dan merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang.

Perdebatan konstusionalitas *presidential threshold* selanjutnya bergeser ke hal yang lain. Argumentasi *presidential threshold* dikaitkan dengan membangun sistem presidensiil yang efektif dan koalisi yang bukan berdasarkan kepentingan pragmatis, berhadapan dengan argumentasi mengenai hak politik yang tidak perlu dibatasi dan sanggahan terhadap argumentasi yang diajukan pihak lain.

Apapun hasil keputusan nantinya, tetap saja terbuka peluang untuk *judicial review* ke MK. Permohonan uji materi ke MK tidak jarang diajukan bukan karena

persoalan konstitusionalitas, melainkan ketidakpuasan terhadap keputusan yang merugikan pihaknya.

Berulangnya perdebatan menguras banyak waktu, tenaga, dan pikiran, serta mengakibatkan banyak energi yang terbuang dalam setiap pembahasan RUU Pemilu. Untuk itu, perlu dipikirkan adanya pembaruan dan terobosan agar pembahasan RUU Pemilu dapat lebih efektif.

Gagasan *Constitutional Preview* dan Pemilu sebagai Substansi Konstitusi

Upaya berkonsultasi dengan MK telah dilakukan oleh Pansus pada 14 Desember 2016. Konsultasi tersebut untuk menerima masukan mengenai kewenangan MK yang diatur di dalam RUU dan klarifikasi terhadap putusan-putusan MK mengenai Pemilu. Dalam pertemuan tersebut, MK enggan memberi masukan atau mengomentari substansi RUU. MK merasa memiliki batasan secara etik untuk mengomentari substansi dan permasalahan RUU yang potensial digugat ke MK di kemudian hari. Menurut Ketua MK, MK merupakan lembaga peradilan yang bekerja dengan putusannya, bukan dengan komentar yang bisa membuat gaduh di masyarakat.

Sikap MK tersebut memang perlu dihormati, namun hal itu berimplikasi pada debat panjang pada saat pembahasan RUU dan munculnya banyak *judicial review*. MK sendiri seharusnya juga bertanggung jawab mengingat beberapa putusan memang dapat dikatakan inkonsisten atau mengakibatkan tafsir yang beragam. Salah satu contoh Putusan MK yang inkonsisten dapat dilihat pada putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang pada intinya bahwa Pilkada adalah rezim Pemilu sehingga sengketa diselesaikan di MK, yang kemudian diubah dengan putusan Nomor 97/PUU.XI/2013 yang intinya MK tidak berwenang lagi menangani sengketa Pilkada. Sementara yang menimbulkan tafsir yang beragam termasuk yang terkait dengan isu krusial ini, yaitu putusan MK Nomor: 14/PUU-XI/2013 mengenai penyelenggaraan Pemilu serentak. Dengan Pemilu serentak ada yang menafsirkan *presidential threshold* tidak relevan lagi, namun ada pula tafsir bahwa MK menyatakan *presidential threshold* sebagai *open legal policy* pembentuk

undang-undang sebagaimana putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang menolak pengujian Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 mengenai *presidential threshold*.

Untuk menyikapi perbedaan tafsir tersebut, MK sebenarnya diharapkan bukan hanya menunggu di ujung lorong, dalam arti menunggu pemohon mengajukan uji materi setelah menjadi undang-undang, sementara yang berjalan di dalamnya bersusah payah dalam kegelapan dan jalan yang berliku. Hal ini mengingatkan bahwa adanya permohonan uji materi terhadap RUU memiliki keniscayaan yang tinggi.

Secara eksplisit, MK tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan fatwa. Selain itu, model pengujian undang-undang di MK memang berbeda dengan model di Perancis. UUD Perancis tahun 1958 membentuk lembaga baru yang disebut '*Conseil Constitutionnel*'. Lembaga ini sering dikaitkan dengan 'mahkamah konstitusi' Perancis, meskipun sebutannya adalah 'dewan' (*conseil*), bukan 'mahkamah' (*cour*).

Dalam tulisannya mengenai *Sejarah Konstitusional Review dan Gagasan Membentuk MK*, Jimly menyebutkan model '*Constitutional Review*' di Perancis ini berbeda dari tradisi negara-negara Eropa Kontinental lainnya. Pengujian konstitusionalitas norma tidak dilakukan oleh hakim atau lembaga peradilan, melainkan oleh lembaga non-peradilan, sehingga bukan dirumuskan '*cour*' (pengadilan), melainkan '*conseil*' (dewan), '*Conseil Constitutionnel*', bukan '*Cour Constitutionnel*'.

Fungsi pengujian yang dilakukan dewan konstitusi bersifat '*a priori*' atau preventif. Yang diuji oleh dewan ini adalah rancangan undang-undang yang telah disahkan atau telah mendapat persetujuan di parlemen, tetapi belum diundangkan sebagaimana mestinya. Dalam hal terdapat permasalahan konstitusionalitas, Dewan Konstitusi memutuskan bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD. Mekanisme ini disebut sebagai '*preventive constitutional review*' atau '*a priori constitutional review*'. Sementara beberapa sarjana menyebut sebagai '*constitutional preview*'. Disebut '*preview*' dan bukan '*review*', karena pengujian yang dilakukan bersifat '*a priori*' dan '*preventif*' sebelum rancangan undang-undang menjadi undang-undang, bukan '*posteriori*' atau '*represif*'.

Pada awalnya, pelaksanaan kewenangan MK melakukan uji materi terhadap undang-undang mendapat respons positif. Namun dalam perjalanannya muncul banyak kekecewaan, misalnya terkait inkonsistensi putusan sebagaimana disebutkan sebelumnya, kemudian kekecewaan 'kelembagaan' dengan sering mengibaratkan "keputusan pembentuk undang-undang yang berjumlah 560 Anggota DPR plus Presiden" dikalahkan oleh "sembilan orang". Kekecewaan yang terakhir karena kasus bahwa ternyata uji materi undang-undang rawan penyuaipan seperti pada kasus UU Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Berdasarkan hal tersebut, konsep *judicial preview* menarik untuk diterapkan di Indonesia, bukan dengan meniru secara persis konsep di Perancis, namun dengan menggunakan mekanisme yang pada dasarnya serupa, yaitu konstitusionalitas sebuah norma sudah selesai sebelum RUU diundangkan menjadi undang-undang. Lembaga mana yang dapat menentukan konstitusionalitas sebuah norma, dapat ditentukan oleh lembaga *ad hoc* yang beranggotakan: pelaku perubahan UUD 1945, ahli hukum, ahli politik, komisioner komnas HAM, dan pakar lain sesuai substansi RUU. Forum ini bukan forum pengadilan melainkan forum konsultatif. Pasca pengundangannya tidak lagi ada *judicial review* melainkan *legislative review*, yaitu perubahan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Gagasan yang kedua dengan menarik norma yang seringkali menjadi isu krusial dalam pembahasan RUU Pemilu menjadi materi muatan konstitusi. Substansi tersebut, setidaknya mengenai sistem pemilu, partai politik (persyaratan pembentukan dan keikutsertaan dalam pemilu), termasuk memperjelas syarat pengusulan partai politik untuk dapat mengajukan calon Presiden. Dengan dimuatnya isu krusial atau hal-hal strategis di dalam konstitusi, maka kemungkinan untuk terjadi perdebatan dan kecenderungan untuk mengubah setiap kali penyelenggaraan Pemilu dapat dikurangi.

Penutup

Pembahasan RUU Pemilu tidak akan lepas dari masalah isu atau materi krusial yang seringkali harus diputuskan pada babak akhir dalam rapat paripurna.

Berdasarkan hal tersebut, ada dua hal yang dapat dilakukan untuk menghindari permasalahan ini berulang setiap kali pembahasan RUU Pemilu. *Pertama*, menerapkan konsep *judicial preview*, yaitu menguji konstitusionalitas norma sebelum diundangkan menjadi undang-undang. *Kedua*, hal-hal strategis yang berkenaan dengan sistem Pemilu dan partai politik diangkat menjadi substansi UUD 1945, Kedua gagasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

Referensi

- "DPR Akhirnya Setujui UU Pemilu", <http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2012/04/12/184354/dpr-akhirnya-setujui-uu-pemilu>, diakses 14 Juni 2017.
- Jimly Asshiddiqie. "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan MK", <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/276/sejarah-constitutional-review-gagasan-pembentukan-mk/>, diakses 14 Juni 2017.
- "Pansus RUU Pemilu Konsultasi ke MK, Ada Apa", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58526ae3416aa/pansus-ruu-pemilu-konsultasi-ke-mk--ada-apa>, diakses 14 Juni 2017.
- "Paripurna Vote Dua Masalah Krusial RUU Pemilu", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18644/paripurna-vote-dua-masalah-krusial-ruu-pemilu>, diakses 14 Juni 2017.