

# PENEGAKAN HUKUM PEMILU

PRAKTIK PEMILU 2004, KAJIAN PEMILU 2009-2014

**TOPO SANTOSO, DKK**



# KAJIAN KEBIJAKAN: SISTEM PENEGAKAN HUKUM PEMILU [2009 – 2014]

## **TIM PENELITI PERLUDEM**

### **Koordinator:**

Topo Santoso

Wakil Koordinator:

Didik Supriyanto, SIP.

### **Peneliti Senior:**

Dr. Aswanto, SH, MH.

Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si.

### **Peneliti Yunior:**

Ir. Nelson Simanjuntak

Rahmi Sosiawaty, SH.

### **Administrasi & Keuangan:**

Kiemas Ridwan Firdaus, SE.

Mimah Susanti, S. Sos.

Jakarta, September 2006

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

## KATA PENGANTAR

**S**alah satu syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem pemilihan umum (pemilu) yang jujur dan adil (*free and fair election*). Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu tersebut.

Seusai dengan dinamika politik yang melingkupinya, peraturan perundang-undangan pemilu di Indonesia mulai dari Pemilu 1955, pemilu-pemilu Orde Baru, Pemilu 1999, hingga Pemilu 2004, serta Pilkada 2005+ mengalami perubahan yang kian kompleks dalam mengatur berbagai macam kegiatan pemilu. Demikian juga dalam hal melindungi berbagai pihak yang terlibat dalam pemilu dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya, peraturan perundang-undangan pemilu kian

rinci mengaturnya.

Meskipun demikian, setiap kali pemilu dilaksanakan selalu saja muncul isu tentang lemahnya penegakan hukum pemilu. Isu ini berangkat dari kenyataan betapa banyak pelanggaran administrasi dan tindak pidana pemilu yang tidak ditangani sampai tuntas. Selain itu, peraturan perundangan-undangan yang ada juga belum mengatur tentang keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu. Memang Mahkamah Konstitusi punya kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu (yang ditetapkan penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU), tetapi bagaimana dengan keberatan atas masalah lain (di luar hasil pemilu) yang juga diputuskan oleh penyelenggara pemilu? Banyaknya kasus pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu, serta banyaknya kasus keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu; di satu sisi, mendorong munculnya protes-protes yang bisa berujung kekerasan, di sisi lain, juga mengurangi legitimasi hasil pemilu.

Untuk mengatasi masalah-masalah penegakan hukum pemilu tersebut, materi peraturan perundang-undangan pemilu harus dilengkapi, diperjelas, dan dipertegas. Yang tak kalah penting adalah memperkuat lembaga-lembaga penegak hukum pemilu agar mampu bekerja secara efektif. Terkait dengan penyelenggara pemilu misalnya, apakah KPU/KPUD sudah menjalankan fungsinya selaku pemberi sanksi pelanggaran administrasi? Apakah struktur dan organisasi manajemen KPU/KPUD cukup efektif untuk menangani kasus pelanggaran administrasi pemilu? Dalam hal penanganan tindak pidana pemilu, pertanyaannya adalah sejauh mana efektivitas peran dan fungsi polisi, jaksa, dan hakim? Apakah prosedur penanganan tindak pidana pemilu dapat dengan mudah dilaksanakan oleh ketiga institusi tersebut?

Lalu, bagaimana dengan posisi pengawas pemilu yang tugasnya hanya sebagai perantara dalam penanganan pelanggaran administrasi dan tindak pidana pemilu? Haruskah lembaga itu diperta-

hankan, jika praktik Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 menunjukkan tidak ada kasus sengketa dalam penyelenggaraan pemilu yang menjadi tugas pengawas pemilu untuk menyelesaikannya? Bagaimana jika lembaga itu dihilangkan (karena pertimbangan efektivitas penanganan kasus dan efisiensi anggaran) sehingga kasus pelanggaran administrasi langsung ditangani oleh KPU dan kasus tindak pidana langsung ditangani polisi, jaksa, dan hakim? Lalu apakah diperlukan peradilan khusus pemilu atau setidaknya hakim khusus pemilu yang bertugas menyelesaikan keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu? Atau, keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu cukup diajukan di peradilan tata usaha negara? Dan, bagaimana juga agar putusan Mahkamah Konstitusi tentang perselisihan hasil pemilu sejalan dengan putusan lembaga peradilan yang lain?

Sehubungan dengan pertanyaan-pertanyaan tersebut, Perludem melakukan Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu 2009-2014. Pertama, kajian ini meninjau standar-standar pemilu demokratis, khususnya dalam bidang penegakan hukum pemilu; lalu melihat praktik penegakan hukum pemilu di beberapa negara; dan mempelajari kembali pengalaman penegakan hukum pemilu di Indonesia, dari Pemilu 1955, pemilu-pemilu Orde Baru, Pemilu 1999 dan lebih-lebih Pemilu 2004, serta Pilkada 2005. Kedua, kajian ini memetakan kembali masalah penegakan hukum pemilu dan selanjutnya merumuskan sistem penegakan hukum pemilu yang ideal, yakni sistem yang tidak menyalahi standar pemilu demokratis, namun tetap sesuai dengan kondisi Indonesia. Ketiga, kajian ini memberikan sejumlah rekomendasi kebijakan tentang bagaimana membangun sistem penegakan hukum pemilu yang ideal yang bisa mulai dilakukan pada Pemilu 2009 dan dituntaskan pada Pemilu 2014.

Selain melakukan penelitian dokumentatif, kajian ini juga diperkaya oleh tiga diskusi terbatas (*focus group discussion*) yang melibatkan sejumlah praktisi dan pengamat pemilu. Diskusi pertama

berlangsung pada Kamis, 13 Juli 2006 yang diikuti oleh Syamsuddin Haris, MA (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia - LIPI); Dr. M. Asfar (FISIP Unair), HM Rozi Munir (mantan anggota Panwas Pemilu 2004); Ray Rangkuti (mantan Direktur Eksekutif KIPP); dan Fahmi Badoh (Indonesia Corruption Watch - ICW); diskusi kedua berlangsung pada Kamis, 20 Juli 2006 yang diikuti oleh Prof. Dr. Ramlan Surbakti (Wakil Ketua Komisi Pemilihan Umum - KPU); Saldi Isra (Fakultas Hukum, Universitas Andalas - Unand); Dr. Denny Indrayana (Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada - UGM), Dr. Tommy Legowo (Centre for Strategic and International Studies - CSIS), Wahidah Suaib (CETRO), dan Lan Gumay (Ikatan Akuntan Indonesia - IAI); dan diskusi ketiga berlangsung pada Kamis, 10 Agustus 2006 yang diikuti Jeremy Gross dan Natalia Warat (The Asia Foundation) serta Lukman Budiman (Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat - JPPR). Pendapat, saran dan kritik dari para peserta diskusi sangat memperkaya kajian ini, meskipun tanggung jawab seluruh hasil kajian ini tetap berada di tangan Tim Peneliti Perludem.

Kepada para praktisi dan pengamat pemilu yang telah meluangkan waktu dan mencurahkan pikirannya untuk keperluan ini, Perludem mengucapkan terima kasih. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada DRSP-USAID dan pihak-pihak lain yang telah memberikan sokongan dan dorongan sehingga kajian penegakan hukum pemilu ini bisa diselesaikan sesuai jadwal.

Laporan **Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu 2009-2014** sebetulnya sudah selesai pada September 2006, dan segera disampaikan sebagai bahan masukan kepada DPR dan Pemerintah yang tengah membahas RUU Penyelenggara Pemilu. Meskipun terlambat (karena disampaikan di tengah-tengah pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu, bukan pada saat awal DPR menyusun Draf RUU Penyelenggara Pemilu), namun kami cukup *surprise*, karena beberapa rekomendasi sempat mewarnai pembaha-

hasan dan bahkan diadopsi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22/2007).

Atas saran banyak pihak, laporan kajian ini kami terbitkan dalam bentuk buku, agar isinya dapat diketahui dan dikritisi kalangan yang lebih luas. Harapan kami, materi buku ini bisa menjadi bahan pertimbangan buat DPR dan Pemerintah yang tengah membahas RUU Paket Politik, khususnya RUU Pemilu Legislatif (sebagai pengganti UU No. 12/2003) dan RUU Pemilu Presiden (sebagai pengganti UU No. 23/2003). Semoga buku ini benar-benar bermanfaat bagi upaya membangun sistem penyelenggaraan pemilu yang benar-benar jujur dan adil, yang menjadi dambaan seluruh rakyat Indonesia. Terima kasih.

Makassar, 1 Juni 2007

Badan Pelaksana Perludem  
Koordinator Bidang Pengkajian

Dr. Aswanto, SH, MH.

# PENEGAKAN HUKUM PEMILU

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	xi
Daftar Tabel .....	xv
Daftar Singkatan .....	xvii

## **BAB I**

<b>PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Tujuan dan Target .....	6
C. Metodologi .....	8

## **BAB II**

<b>STANDAR PEMILU DEMOKRATIS</b> .....	11
A. Standar Internasional Pemilu Demokratis .....	11
01. Penyusunan Kerangka Hukum .....	12
02. Pemilihan Sistem Pemilu .....	13
03. Penetapan Daerah Pemilihan .....	13
04. Hak untuk Memilih dan Dipilih .....	14
05. Badan Penyelenggara Pemilu .....	14
06. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih .....	14
07. Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Kandidat .....	15
08. Kampanye Pemilu yang Demokratis .....	15
09. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi .....	15
10. Pembiayaan dan Pengeluaran .....	16
11. Pemungutan Suara .....	16
12. Penghitungan dan Rekapitulasi Suara .....	17
13. Peranan Wakil Partai dan Kandidat .....	18
14. Pemantau Pemilu .....	18
15. Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu .....	18
B. Standar Internasional Penegakan Hukum Pemilu .....	19

# PENEGAKAN HUKUM PEMILU

## BAB III

<b>PRAKTIK DI BEBERAPA NEGARA</b> .....	21
A. Universalisme dan Partikularisme .....	21
B. Pengalaman Empat Negara .....	22
C. Model Penanganan Pelanggaran Pemilu .....	25
01. Tipe-tipe Pelanggaran .....	25
02. Penyelidikan dan Penyidikan .....	27
03. Penuntutan .....	27
04. Hukuman .....	28
D. Model Penyelesaian Perselisihan Pemilu .....	28

## BAB IV

<b>PENGALAMAN PEMILU DI INDONESIA</b> .....	31
A. Sejarah Penyelenggaraan Pemilu .....	31
B. Pelanggaran dan Sengketa Pemilu .....	45
C. Masalah Penegakan Hukum .....	63
01. Pelaksanaan dan Penahapan Pemilu .....	63
02. Masalah Hukum Per Tahapan .....	70

## BAB V

<b>PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU</b> .....	81
A. Perumusan Kembali Masalah Hukum Pemilu .....	81
B. Tindak Pidana Pemilu .....	90
C. Pelanggaran Administrasi Pemilu .....	93
D. Perselisihan Administrasi Pemilu .....	96
E. Perselisihan Hasil Pemilu .....	97

## BAB VI

<b>PENYELESAIAN TINDAK PIDANA, PELANGGARAN ADMINISTRASI, PERSELISIHAN ADMINISTRASI, DAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU</b> .....	101
A. Syarat Penting Penegakan Hukum Pemilu .....	101
B. Klasifikasi Masalah Hukum Pemilu .....	102
C. Penyelesaian Tindak Pidana dan Pelanggaran Administrasi Pemilu .....	106
01. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu .....	106
02. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu .....	110
D. Penyelesaian Perselisihan Administrasi dan Perselisihan Hasil Pemilu .....	111
01. Penyelesaian Perselisihan Sebelum Pengumuman Hasil Pemilu .....	114
02. Penyelesaian Perselisihan Setelah Pengumuman Hasil Pemilu .....	119

## BAB VII

<b>IMPLIKASI</b> .....	127
A. Penyempurnaan Undang-undang.....	127
B. Pengetatan Jadwal Per Tahapan.....	133
C. Perampangan Kelembagaan.....	150
D. Penghematan Anggaran .....	153

<b>BAB VIII</b>	
<b>REKOMENDASI KEBIJAKAN</b> .....	157
A. Pokok-pokok Kebijakan .....	157
B. Implementasi untuk Pemilu 2009 .....	159
C. Implementasi untuk Pemilu 2014 .....	161
<b>BAB IX</b>	
<b>PENUTUP</b> .....	167
<b>Daftar Pustaka</b> .....	169
<b>LAMPIRAN</b>	
<b>Profil Perludem</b> .....	173

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

# DAFTAR TABEL

Tabel 01	Model Penyelesaian Perselisihan Pemilu.....	29
Tabel 02	Penyimpangan Pemilu 1999 dan Penanganannya.....	49
Tabel 03	Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya .....	54
Tabel 04	Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya.....	55
Tabel 05	Sengketa Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesaiannya.....	57
Tabel 06	Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004 dan Penanganannya.....	60
Tabel 07	Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004 dan Penanganannya.....	61
Tabel 08	Sengketa Pemilu Presiden 2004 dan Penyelesaiannya.....	62
Tabel 09	Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 (Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke KPU).....	65
Tabel 10	Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 (Yang Ditangani KPU).....	66
Tabel 11	Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 (Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke Penyidik).....	66
Tabel 12	Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 (Yang Diproses Penyidik hingga Ke Pengadilan).....	67
Tabel 13	Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004 (Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke KPU).....	68
Tabel 14	Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004 (Yang Ditangani KPU).....	68
Tabel 15	Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004 (Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke Penyidik).....	69
Tabel 16	Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004 (Yang Diproses oleh Penyidik hingga ke Pengadilan).....	70
Tabel 17	Tindak Pidana Pemilu dalam Pemilu 2004.....	90
Tabel 18	Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam Pemilu 2004.....	94
Tabel 19	Perselisihan Administrasi Pemilu dalam Pemilu 2004.....	96
Tabel 20	Perselisihan Hasil Pemilu dalam Pemilu 2004.....	98
Tabel 21	Perselisihan Administrasi Pemilu.....	122

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 22	Materi Penyempurnaan Undang-undang Pemilu.....	131
Tabel 23	Simulasi Jadwal Pemilu Legislatif dengan Tambahan Waktu untuk Proses Penyelesaian Perselisihan Administrasi Pemilu.....	135
Tabel 24	Anggaran untuk Pembentukan dan Operasional Pengawas Pemilu (Apabila Lembaga Pengawas Pemilu Terus Dipertahankan)...	154
Tabel 25	Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Masalah Hukum Pemilu.....	162
Tabel 26	Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Tahapan Pemilu ....	164
Tabel 27	Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Kelembagaan Pemilu .....	166

# DAFTAR SINGKATAN

DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRS	: Dewan Perwakilan Rakyat Sementara
Gakumdu	: Penegakan Hukum Terpadu
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
IDEA	: Institut for Democracy and Electoral Assistance
IFE	: The Federal Electoral Institute (Meksiko)
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
KTA	: Kartu Tanda Anggota
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
LPU	: Lembaga Pemilihan Umum
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
Panwas Pemilu	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Panwaslak Pemilu	: Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum
Parpol	: Partai Politik
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pileg	: Pemilihan Anggota Legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan PRD Kabupaten/Kota).
Pilkada	: Pemilihan Kepada Daerah
Pilpres	: Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
PK	: Pengadilan Konstitusional
PN	: Pengadilan Negeri
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PPD I	: Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I
PPD II	: Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II
PPI	: Panitia Pemilihan Indonesia

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPNS	: Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PPP	: Panitia Pendaftaran Pemilih
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PT	: Pengadilan Tinggi
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SPP	: Sistem Peradilan Pidana
UUD 45	: Undang-undang Dasar 1945
UUDS 1950	: Undang-Undang Dasar Sementara 1950

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Sejarah politik Indonesia kontemporer mencatat, setiap kali pemilihan umum (pemilu) dilaksanakan, selalu saja muncul protes-protes yang meragukan proses maupun hasil pemilu. Hal ini tidak hanya terjadi pada pemilu-pemilu pada masa Orde Baru, tetapi juga Pemilu 1999 serta Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004. Bahkan Pemilu 1955 yang dikenal sebagai pemilu paling bersih pun tak sepi dari protes. Pelaksanaan pemilihan langsung kepala daerah (pilkada) sepanjang 2005 semakin menambah panjang daftar protes ketidakpuasan terhadap pemilu.<sup>1</sup> Munculnya protes-protes ketidakpuasan terhadap proses maupun hasil pemilu itu, di satu sisi, disebabkan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan pemilu yang tidak diselesaikan secara tuntas; di sisi lain, disebabkan perasaan di-

---

<sup>1</sup> Pilkada termasuk bagian pemilu atau bukan, sempat menjadi perdebatan serius sehingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan pilkada bukan bagian pemilu digugat ke Mahkamah Konstitusi. Perdebatan itu berakhir setelah Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang menempatkan pilkada sebagai bagian dari pemilu, diberlakukan.

perlakukan tidak adil oleh penyelenggara pemilu.

Pada Pemilu 1955, Panitia Pemilihan Indonesia dituduh partai-partai oposisi sengaja mengulur-ulur pembentukan panitia pelaksana pemilu di daerah dalam rangka memasukkan orang-orang yang bisa menguntungkan partai-partai pemerintah. Dengan kata lain, partai-partai oposisi menuduh panitia pelaksana pemilu di daerah hasil bentukan Panitia Pemilihan Indonesia tidak independen.<sup>2</sup>

Selama Orde Baru, pemilu didesain untuk memenangkan partai pemerintah sehingga pelanggaran-pelanggaran terhadap peraturan sangat marak. Sejak Pemilu 1982 dibentuk Panwaslak Pemilu, namun fungsi sesungguhnya adalah untuk meredam ketidakpuasan atas terjadinya pelanggaran, bukan untuk menyelesaikan pelanggaran itu sendiri.<sup>3</sup> Sementara hasil Pemilu 1999 nyaris tidak bisa disahkan karena sebagian besar anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang berasal dari partai politik menolak menandatangani hasil penghitungan suara nasional. Alasannya, dalam pelaksanaan pemilu terjadi banyak sekali pelanggaran sehingga hasilnya tidak bisa disahkan.<sup>4</sup> Alasan serupa juga dilakukan sejumlah partai dalam menyikapi hasil Pemilu Legislatif 2004. Bahkan mereka menuntut dilakukannya pe-

---

<sup>2</sup> Sebetulnya tuduhan bahwa panitia pelaksana pemilu di daerah tidak independen ini bisa dijadikan dalih untuk menolak hasil pemilu. Namun oleh karena kedewasaan politik pimpinan partai-partai saat itu, hal tersebut tidak terjadi. Lihat Herbert Feith, *Pemilu 1955*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999. Lihat juga Alfian, *Pemilihan Umum dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta: LP3ES.

<sup>3</sup> William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992, halaman 36-38. Lihat juga Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995 dan Syamsuddin Haris (ed), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru* Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

<sup>4</sup> Muchlis Hamidi (ed), *Kajian Pemilu 1999*, Jakarta: Puskab, Depdagri, dan Biro Humas KPU, 1999; dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*, Jakarta: Gramedia, 1999.

milu ulang meski undang-undang tidak mengaturnya.<sup>5</sup> Sementara sepanjang Pemilu Presiden 2004, Abdurrahman Wahid (beserta massa pendukungnya) terus melancarkan protes setelah namanya tidak dimasukkan oleh KPU dalam daftar calon presiden. Terakhir, pelaksanaan Pilkada 2005 banyak diwarnai protes dan bahkan rusuh. Di berbagai daerah, massa pendukung pasangan calon yang kalah melancarkan aksi-aksi anarkis karena merasa dicurangi oleh peserta lain maupun oleh penyelenggara.<sup>6</sup>

Protes-protes ketidakpuasan atas proses dan hasil pemilu yang dilatari oleh banyaknya pelanggaran yang tidak bisa diselesaikan, serta perasaan telah diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara tersebut, menunjukkan adanya masalah penegakan hukum dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Apabila tidak segera diatasi, di satu sisi, hal itu akan terus menimbulkan protes dari pihak-pihak yang merasa dilanggar hak konstitusionalnya, dicurangi, atau diperlakukan tidak adil; di sisi lain, protes-protes yang muncul pada akhirnya bisa men delegitimasi hasil pemilu. Dalam usaha mewujudkan pemilu yang jujur dan adil dan juga dalam rangka menghindari terjadinya delegitimasi pemilu di masa depan, masalah-masalah penegakan hukum pemilu itu harus diselesaikan secara komprehensif. Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah mengidentifikasi sebab-sebab munculnya masalah penegakan hukum; selanjutnya dicarikan solusi komprehensif untuk mengatasi masalah tersebut sehingga akhirnya terwujud suatu sistem penegakan hukum pemilu yang mampu menjamin penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.

Berdasarkan pengalaman praktik penyelenggaraan pemilu selama

---

<sup>5</sup> Panwas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Panwas Pemilu, 2004; dan Panwas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.

<sup>6</sup> Lihat laporan *Konflik dan Kekerasan Massa dalam Pilkada* yang disusun Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP), 30 Juni 2005.

ini, munculnya masalah-masalah penegakan hukum pemilu tersebut disebabkan beberapa faktor: pertama, batasan terjadi-tidaknya pelanggaran tidak pasti sehingga menimbulkan multitafsir yang berujung pada kontroversi; kedua, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran tidak jelas sehingga penanganannya pun tidak mudah; ketiga, lembaga penegak hukum pemilu tidak disiapkan dengan baik sehingga kedodoran dalam menangani kasus-kasus yang terjadi; keempat, sanksi hukum atas terjadinya pelanggaran sangat ringan sehingga tidak memberi efek jera.

Standar pemilu demokratis internasional menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu;<sup>7</sup> sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu.<sup>8</sup> Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundangan pemilu tersebut.

Dalam konteks membangun sistem penegakan hukum pemilu di Indonesia, selain perlu melengkapi dan mempertegas materi peraturan perundangan, tak kalah pentingnya adalah mempertanyakan efektivitas kerja aparat penegak hukum pemilu. Aparat penegak hukum pemilu itu terdiri atas KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu yang mempunyai wewenang memberikan sanksi terhadap para pelaku pelanggaran administrasi pemilu; Panwas Pemilu dan Panwas Pemilu Daerah selaku pengawas yang diberi wewenang untuk memastikan

---

<sup>7</sup> International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2002 dan Guy S Goodwin-Gil, *Pemilu Jurdil: Pengalaman Standar Internasional*, Jakarta: Pirc dan The Asia Foundation, 1994.

<sup>8</sup> Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

ada-tidaknya pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa non-hasil pemilu; Mahkamah Konstitusi yang ditugaskan konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilu; serta jajaran kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan yang masing-masing berwenang menyidik, mendakwa, dan menjatuhkan vonis terhadap pelaku pelanggaran pidana pemilu.

Beberapa pertanyaan yang terkait dengan penyelenggara pemilu misalnya, apakah KPU/KPUD sudah menjalankan fungsinya selaku pemberi sanksi terhadap pelaku-pelaku pelanggaran administrasi? Apakah struktur dan organisasi manajemen KPU/KPUD cukup efektif untuk menangani kasus pelanggaran administrasi pemilu? Apakah keputusan KPU/KPUD, baik yang bersifat pengaturan maupun yang bersifat penetapan, bisa dikoreksi pihak-pihak yang dirugikan atau pihak-pihak yang merasa diperlakukan tidak adil oleh keputusan tersebut? Lantas, ke mana atau lembaga apa yang punya kewenangan untuk mengoreksi keputusan KPU/KPUD tersebut? Apakah diperlukan peradilan khusus pemilu yang bertugas menguji keputusan-keputusan KPU/KPUD guna menghindari terjadinya kesewenang-wenangan lembaga tersebut?

Dalam hal penanganan pelanggaran pidana pemilu, pertanyaannya adalah bagaimana efektivitas peran dan fungsi polisi, jaksa, dan hakim? Apakah prosedur penanganan pelanggaran pidana pemilu dapat dengan mudah dilaksanakan oleh ketiga institusi tersebut? Lalu, bagaimana dengan posisi pengawas pemilu yang menjadi lembaga perantara dan bertugas memperjelas ada-tidaknya pelanggaran pemilu? Haruskah lembaga perantara itu dipertahankan atau justru fungsi perantara itu dihilangkan sehingga kasus-kasus pelanggaran administrasi langsung ditangani KPU, sementara kasus-kasus pelanggaran pidana langsung ditangani polisi, jaksa, dan hakim? Jika memang jalan terakhir yang dipilih, siapa yang menangani kasus-kasus sengketa nonhasil pemilu yang selama ini ditangani oleh pengawas pemilu?

## **B. TUJUAN DAN TARGET**

Secara umum, kajian ini bertujuan untuk memetakan masalah-masalah penegakan hukum pemilu selama ini dan menemukan solusi yang komprehensif agar protes-protes ketidakpuasan pemilu yang dapat mendelegitimasi hasil pemilu tidak terjadi lagi. Yang dimaksud dengan solusi yang komprehensif adalah terciptanya bangunan sistem penegakan hukum pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip standar pemilu internasional dan tetap bersandar pada konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain memperhatikan kesuksesan praktik penegakan hukum pemilu di negara-negara lain, bangunan sistem penegakan hukum pemilu perlu juga memperhatikan pengalaman penegakan hukum pemilu di Indonesia, sejak Pemilu 1955, pemilu-pemilu Orde Baru, hingga Pemilu 1999, Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pilkada 2005.

Secara khusus, pemetaan masalah penegakan hukum pemilu dilakukan dengan mengkaji kembali pengertian-pengertian masalah hukum pemilu sebagaimana pernah dirumuskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kemudian membandingkan praktik pelaksanaannya dari pemilu ke pemilu. Selama ini peraturan perundang-undangan menyebut masalah hukum pemilu terdiri atas pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran tata cara pemilu, pelanggaran pidana pemilu, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Apakah pemetaan masalah hukum seperti itu masih cukup memadai dalam proses pelaksanaan pemilu yang kian kompleks? Jika belum cukup, adakah pemetaan masalah hukum yang lebih sesuai dengan kondisi perkembangan pemilu dan sesuai juga dengan prinsip-prinsip standar pemilu internasional yang demokratis?

Kajian ini juga bertujuan menemukan langkah-langkah konkret pembangunan sistem penegakan hukum pemilu yang dilakukan dengan cara menata kembali secara bertahap posisi dan fungsi lembaga-lembaga yang terlibat dalam penegakan hukum pemilu, antara

lain dengan:

- 1 Memperjelas posisi dan fungsi KPU/KPUD selaku lembaga yang menangani dan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi, menata organisasi KPU/KPUD, mengatur mekanisme, serta memastikan prosedur penanganan kasus-kasus pelanggaran administrasi yang efektif dan efisien.
- 2 Menjajaki kemungkinan hadirnya lembaga peradilan pemilu yang bertugas untuk mengoreksi keputusan-keputusan KPU/KPUD (di luar penetapan hasil pemilu) agar KPU/KPUD tidak berlaku sewenang-wenang selaku penyelenggara Pemilu.
- 3 Mengkaji kembali posisi dan fungsi pengawas pemilu sebagai lembaga perantara untuk menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu; apabila KPU/KPUD sudah mampu menangani secara langsung kasus-kasus pelanggaran administrasi, serta polisi dan jaksa sudah mampu menangani secara langsung kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu, keberadaan pengawas pemilu tidak diperlukan lagi karena justru tidak efektif dan efisien.
- 4 Mengkaji kembali posisi dan fungsi pengawas pemilu sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa dalam penyelenggaraan pemilu karena apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu adalah sesuatu yang tidak jelas dalam praktik pemilu.
- 5 Memperjelas posisi dan fungsi polisi dan jaksa dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu; apabila keberadaan pengawas pemilu selaku lembaga perantara penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu ditiadakan, harus diatur hubungan kelembagaan antara KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu yang menerima setiap pengaduan pelanggaran pemilu, dengan polisi dan jaksa selaku penyidik dan penuntut kasus pelanggaran pidana pemilu.
- 6 Meneliti kembali mekanisme dan prosedur penanganan kasus-kasus perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi, serta memastikan kembali mana kasus yang harus diselesaikan di Mahka-

mah Konstitusi dan mana kasus yang cukup diselesaikan di peradilan umum atau KPU/KPUD.

7 Menghitung kembali biaya pengorganisasian dan penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu agar kegiatan penegakan hukum pemilu bisa berlangsung efektif dan efisien.

Adapun target kajian ini adalah menghasilkan rekomendasi-rekomendasi untuk diimplementasikan ke dalam perumusan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Undang-Undang Pemilu Legislatif, Undang-Undang Pemilu Presiden, dan Undang-Undang Pemilu Kepala Daerah.<sup>9</sup> Rekomendasi perbaikan undang-undang disampaikan secara bertahap sesuai dengan kesiapan sistem dan perangkat penegakan hukum yang berjalan. Rekomendasi pertama, yang merupakan langkah awal untuk memulai pembangunan sistem penegakan hukum yang komprehensif, diberikan dalam menghadapi Pemilu 2009. Selanjutnya, menjelang Pemilu 2014, rekomendasi-rekomendasi tentang seluruh bangunan sistem hukum yang ideal bisa diimplementasikan ke dalam semua undang-undang pemilu.

### C. METODOLOGI

Merujuk pada tujuan dan target tersebut di atas, kajian ini mencakup dua kegiatan utama: pertama, mengkaji bagaimana model penegakan hukum pemilu yang paling tepat untuk Indonesia dan reformasi apa yang diperlukan; kedua, mengkaji bagaimana kerangka penegakan hukum pemilu itu akan diimplementasikan secara bertahap sejak Pemilu 2009 hingga Pemilu 2014.

Sehubungan dengan hal itu, pertama-tama akan dilakukan kajian untuk menemukan sistem penegakan hukum pemilu yang paling tepat untuk Indonesia. Selanjutnya akan dibahas mengenai perbaikan

---

<sup>9</sup> DPR dan Pemerintah sudah sepakat untuk mengeluarkan pengaturan pemilihan kepala daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi undang-undang tersendiri yang akan dinamai Undang-Undang tentang Pemilu Kepala Daerah.

macam apa yang harus dilakukan terhadap sistem hukum pemilu yang ada saat ini. Kajian terakhir adalah menentukan bagaimana perbaikan menuju sistem penegakan hukum yang ideal akan dilakukan sesuai dengan sistem hukum dan politik Indonesia, sejak Pemilu 2009 hingga Pemilu 2014.

Kajian ini dilakukan dengan metode kajian dokumen. Kajian dokumen dilakukan dengan meneliti bahan hukum seperti instrumen-instrumen internasional tentang pemilu, UUD 1945, berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilu dan sistem peradilan. Juga akan dilakukan kajian terhadap putusan-putusan pengadilan, laporan lembaga-lembaga pemilu (KPU, Panwas Pemilu, dan pemantau), catatan kepolisian, dan kejaksanaan. Sumber data lainnya yang akan dipergunakan adalah buku, jurnal, dan surat kabar. Kajian dokumen ini kemudian lebih diperdalam dengan melakukan beberapa *Focus Group Discussion* (FGD) untuk meminta konfirmasi kepada beberapa narasumber yang berkompeten dengan masalah yang dikaji, yang terdiri atas pakar hukum, administrasi, politik, serta penyelenggara dan pemantau pemilu.

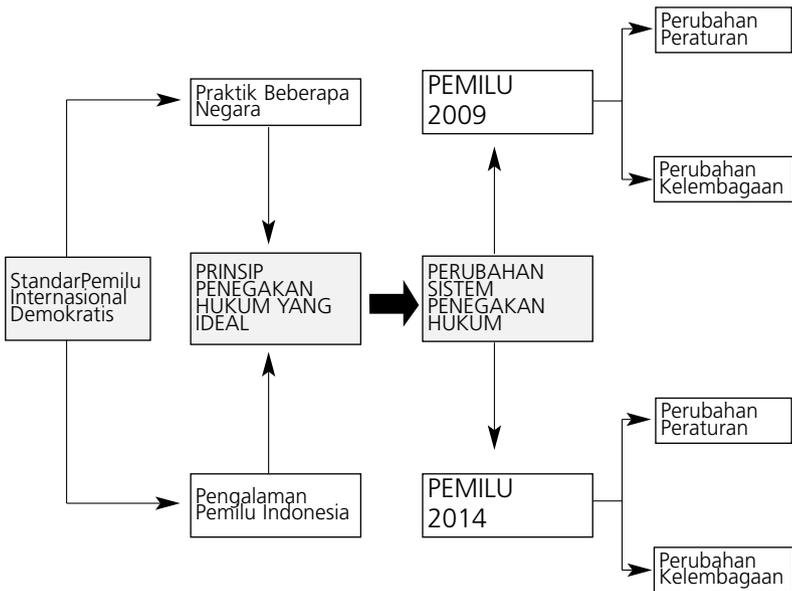
Dari kajian tersebut akan dihasilkan suatu rancangan kerangka ideal penegakan hukum pemilu. Rancangan kerangka ideal penegakan hukum pemilu tersebut selanjutnya akan menjadi patokan untuk melihat praktik yang berjalan. Dalam hal ini akan dilihat apakah kerangka hukum dan praktik yang berjalan di Indonesia sudah memenuhi syarat ideal ataukah masih banyak kekurangannya. Dengan demikian, pada tahap ini dilakukan identifikasi terhadap kelemahan pada kerangka hukum pemilu dan praktik yang berjalan dalam hal penegakan hukum pemilu.

Kajian ini akan dilakukan dalam lima langkah. Pertama, identifikasi terhadap ketentuan normatif (mulai dari standar pemilu internasional, konstitusi, undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan) untuk menemukan kerangka normatif yang mengatur masalah penegakan hukum

pemilu. Kedua, identifikasi terhadap ketentuan mana yang dianggap ideal berdasarkan standar pemilu internasional dan konstitusi. Ketiga, identifikasi terhadap masalah atau kelemahan yang ada dalam peraturan hukum yang berlaku serta praktik yang berjalan. Keempat, identifikasi terhadap upaya reformasi atau perbaikan yang dapat dilakukan.

Bagan di bawah menunjukkan kerangka kerja kajian ini.

### Kerangka Kerja Kajian Penegakan Hukum Pemilu



## BAB II

# STANDAR PEMILU DEMOKRATIS

*Bab ini mengulas mengenai standar internasional pemilu demokratis yang terdiri atas 15 aspek. Secara khusus dipaparkan standar yang paling terkait dengan kajian ini, yaitu kepatuhan terhadap hukum dan penegakan peraturan pemilu.*

### A. STANDAR INTERNASIONAL PEMILU DEMOKRATIS

Semua negara demokrasi modern melaksanakan pemilu, tetapi tidak semua pemilu itu demokratis.<sup>1</sup> Terdapat sejumlah standar yang dikenal secara internasional, yang menjadi tolok ukur demokratis-tidaknya suatu pemilu. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin pemilu yang demokratis.<sup>2</sup> Adapun sumber utama standar internasional pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian

---

<sup>1</sup> United States of America Information Agency (USIA), *What is Democracy?*, Oktober 1991.

<sup>2</sup> Internasional IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004.

Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat.

Berdasarkan dokumen-dokumen tersebut, dirumuskan 15 aspek pemilu demokratis, yaitu penyusunan kerangka hukum; pemilihan sistem pemilu; penetapan daerah pemilihan; hak untuk memilih dan dipilih; badan penyelenggara pemilu; pendaftaran pemilih dan daftar pemilih; akses kertas suara bagi partai politik dan kandidat; kampanye pemilu yang demokratis; akses ke media dan kebebasan berekspresi; pembiayaan dan pengeluaran; pemungutan suara; penghitungan dan rekapitulasi suara; peranan wakil partai dan kandidat; pemantauan pemilu; kepatuhan terhadap hukum; dan penegakan peraturan pemilu.<sup>3</sup> Untuk menjamin adanya pemilu yang demokratis, ke-15 aspek tersebut harus dicantumkan dan diperjelas dalam kerangka hukum pemilu (yang merupakan aspek pertama).

## 01. Penyusunan Kerangka Hukum

Kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis. Istilah 'kerangka hukum pemilu' mengacu pada semua undang-undang dan dokumen hukum yang terkait dengan pemilu. Secara khusus, kerangka hukum pemilu meliputi ketentuan konstitusional, undang-undang pemilu, dan semua undang-undang lain yang berdampak pada pemilu.<sup>4</sup> Termasuk kerangka hukum

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Undang-undang pemilu harus menghindari ketentuan yang bertentangan antara undang-undang yang mengatur pemilu nasional dan undang-undang yang mengatur pemilu lokal. Ketentuan yang mengatur pemilu nasional harus sesuai dengan ketentuan yang mengatur pemilu lain karena keputusan pengadilan di satu tingkat dapat mempengaruhi perundang-undangan pada wilayah hukum lainnya.

pemilu adalah peraturan yang dikeluarkan oleh badan penyelenggara pemilu dan kode etik. Dalam kerangka hukum itu harus ditegaskan bahwa kekuasaan badan-badan pelaksana pemilu dinyatakan secara jelas, dibedakan, dan diuraikan untuk mencegah terjadinya pertentangan atau tumpang-tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.

## **02. Pemilihan Sistem Pemilu**

Standar internasional menyebutkan, di dalam sistem pemilu harus terdapat badan-badan yang dipilih, frekuensi pemilu, dan lembaga penyelenggara pemilu. Sistem pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik masuk dalam kerangka hukum pemilu untuk menjamin kepesertaan dan keterwakilan politik sehingga pertentangan antar-kelompok dapat diakomodasikan. Pemilihan sistem pemilu terlebih dahulu harus menghitung-hitung sistem pemilu mana yang dapat memenuhi tujuan-tujuan politik dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis, dan sejarah negara.<sup>5</sup>

## **03. Penetapan Daerah Pemilihan**

Kerangka hukum pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif. Kerangka hukum mesti merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar dari awal kelompok-kelompok politik menyadari akan konsekuensi-konsekuensinya.

---

<sup>5</sup> Memilih sistem pemilu merupakan keputusan paling penting untuk negara demokrasi. Suatu sistem pemilu dapat membantu 'merekayasa' hasil-hasil tertentu, seperti menganjurkan kerja sama dan akomodasi terhadap masyarakat yang terbelah. Sistem pemilu merupakan aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi dalam badan legislatif atau instansi lain. Sistem pemilu juga dapat mempengaruhi sistem politik (seperti perkembangan sistem kepartaian) serta berfungsi penting dalam hubungan antara warga negara dan pemimpin mereka (seperti pertanggungjawaban politik, keterwakilan, dan daya tanggap).

#### **04. Hak untuk Memilih dan Dipilih**

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan tanpa diskriminasi. Jaminan bahwa setiap warga negara bisa menggunakan hak memilih dan hak dipilih sedemikian penting sehingga di beberapa negara ketentuan tersebut masuk dalam konstitusi.

#### **05. Badan Penyelenggara Pemilu**

Badan penyelenggara pemilu harus dijamin bisa bekerja independen. Hal ini merupakan persoalan penting karena mesin-mesin pelaksana pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, badan tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumberdaya yang mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Kerangka hukum pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota badan pelaksana pemilu. Juga perlu diatur hubungan antara badan pelaksana pemilu pusat dan badan-badan pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua badan pemilu dengan badan eksekutif. Kerangka hukum harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.

#### **06. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih**

Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak sah atau curang. Hak untuk memberikan suara dilanggar apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga dilanggar apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih atau memudahkan pemberian suara secara curang.

### **07. Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Kandidat**

Semua partai politik dan kandidat dijamin dapat bersaing dalam pemilu atas dasar perlakuan yang adil. Pendaftaran partai politik dan ketentuan akses kertas suara pada waktu pemilu perlu diatur secara berbeda. Prosedur mendapatkan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum pemilu dapat membuatnya lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada di kertas suara. Kerangka hukum pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil di hadapan hukum.

### **08. Kampanye Pemilu yang Demokratis**

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih ke dalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan kandidat harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan kandidat serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

### **09. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi**

Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media. Kerangka hukum harus menjamin mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi partai politik dan para kan-

didat selama kampanye.<sup>6</sup> Dengan demikian, masyarakat umum dapat mengetahui *platform* politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan kandidat dengan cara yang adil dan tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

## 10. Pembiayaan dan Pengeluaran

Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Tersedianya alternatif pilihan bagi pemilih tergantung kepada adanya partai-partai politik kuat. Pada gilirannya, partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional partai. Dengan demikian sudah semestinya kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan kandidat. Ketentuan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan para kandidat kadangkala tidak terdapat dalam undang-undang pemilu tetapi dalam undang-undang yang terpisah. Pada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan kandidat: pendanaan dari negara dan pendanaan swasta dalam bentuk sumbangan yang datang dari berbagai sumber.

## 11. Pemungutan Suara

Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan

---

<sup>6</sup> Masalah akses yang merata bagi peserta pemilu ini bisa muncul di media swasta yang tidak dimiliki pemerintah. Jika problem ini muncul, mungkin perlu diatur lebih lanjut. Seharusnya, diskriminasi juga tidak terjadi di media swasta. Apabila iklan politik diperbolehkan, media swasta harus mengenakan tarif yang sama kepada semua partai dan kandidat tanpa perbedaan. Sejumlah wilayah hukum melarang iklan politik dalam bentuk apa pun; namun di wilayah hukum lain larangan tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap kebebasan berbicara dan berekspresi.

suara lain yang setara, bebas, dan rahasia.<sup>7</sup> Karenanya, undang-undang pemilu harus menjamin kerahasiaan pemungutan suara. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau pemberian suara ganda. Namun prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian suara.

## 12. Penghitungan dan Rekapitulasi Suara

Penghitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata, adil, dan terbuka. Hal ini mengharuskan penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara dihadiri oleh perwakilan partai, kandidat, pemantau, dan masyarakat umum. Kerangka hukum harus menentukan kehadiran perwakilan partai dan kandidat, serta pemantau pemilu selama proses penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara.<sup>8</sup> Undang-undang harus mengatur bahwa setiap gugatan terhadap penghitungan suara oleh perwakilan partai dan kandidat atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Laporan itu diserta-

---

<sup>7</sup> Ketentuan tentang pemberian suara di tempat pemungutan suara harus memastikan keamanan kertas suara. Kertas suara tidak boleh ditandai sebelumnya. Kerahasiaan kertas suara merupakan suatu perlawanan yang efektif terhadap pembelian suara, intimidasi terhadap pemilih, dan pengaruh-pengaruh lain yang tidak semestinya. Panitia pemungutan suara atau pihak lain, kecuali pada saat penghitungan suara, tidak diperbolehkan melihat kertas suara yang telah ditandai oleh pemilih.

<sup>8</sup> Kerangka hukum itu harus menjelaskan rumusan yang akan digunakan untuk mengkonversikan suara menjadi kursi di parlemen. Ambang batas perolehan suara (*threshold*), kuota, dan semua perincian dari rumusan pemilihan harus dinyatakan dengan jelas. Semua kemungkinan -seperti hasil seri, pengunduran diri, atau kematian seorang kandidat- juga harus tercakup. Undang-undang itu harus mencantumkan kriteria yang jelas untuk menentukan kertas suara mana yang sah atau tidak sah.

kan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana pemilu.

### **13. Peranan Wakil Partai dan Kandidat**

Guna melindungi integritas dan keterbukaan pemilu, perwakilan partai dan kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban perwakilan partai dan kandidat di tempat pemungutan suara dan penghitungan suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan kandidat mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan penghitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas, dan mengganggu pemungutan dan penghitungan suara.

### **14. Pemantau Pemilu**

Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan pemilu. Kehadiran pemantau pemilu dari dalam maupun luar negeri di negara-negara yang demokrasinya sedang berkembang cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.

### **15. Kepatuhan terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu**

Kerangka hukum pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih setiap warga harus dijamin dan pelanggaran terhadap penggunaan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap sia-

pa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

Karena terkait langsung dengan kajian penegakan hukum pemilu, standar pemilu demokratis internasional ke-15 ini akan dijelaskan secara lebih lanjut di bawah ini.

## **B. STANDAR INTERNASIONAL PENEGAKAN HUKUM PEMILU**

Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih karena hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia. Karena itu, penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan hak asasi manusia. Kerangka hukum pemilu harus menetapkan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih. Kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih.

Undang-undang pemilu mengharuskan lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan yang berwenang untuk segera memberikan keputusan guna mencegah hilangnya hak pilih pihak korban. Undang-undang itu harus menetapkan hak untuk mengajukan banding. Keputusan dari pengadilan pada tingkat tertinggi harus diberikan sesegera mungkin. Kerangka hukum harus mengatur berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan dan memutuskan suatu pengaduan. Waktu penyampaian keputusan tersebut kepada pihak yang mengajukan pengaduan juga harus ditetapkan. Beberapa pengaduan dapat diputuskan dengan segera, yang lainnya memerlukan waktu beberapa jam, dan yang lainnya memerlukan beberapa hari. Oleh karena itu, batas waktu harus memungkinkan adanya keleluasaan dengan mempertimbangkan tingkatan dari lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan serta seberapa berat pengaduan tersebut.

Juga patut dipertimbangkan bilamana keputusan itu sangat men-

desak dalam pemilu. Penyelesaian segera seringkali dapat mencegah eskalasi masalah kecil menjadi masalah besar. Akan tetapi ada beberapa jenis perselisihan tertentu yang hanya dapat diajukan setelah selesainya proses pemilu.

Untuk memastikan terjaminnya prinsip-prinsip penegakan hukum internasional ini, International IDEA mengajukan empat daftar periksa terhadap materi kerangka hukum yang akan mengatur penyelenggaraan pemilu:<sup>9</sup>

- 1 Apakah peraturan perundangan pemilu mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk keperluan penegakan hukum pemilu?
- 2 Apakah peraturan perundang-undangan pemilu secara jelas menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan pemilu? Apakah juga dijelaskan proses untuk pengajuan pengaduan tersebut?
- 3 Apakah peraturan perundang-undangan pemilu mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara pemilu ke pengadilan yang berwenang?
- 4 Apakah peraturan perundang-undangan pemilu mengatur batas waktu pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas pengaduan?

---

<sup>9</sup> International IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004, hal 103.

## BAB III

# PRAKTIK DI BEBERAPA NEGARA

*Bab ini membahas praktik penegakan hukum pemilu di beberapa negara. Tidak ada sistem dan mekanisme yang sama di semua negara. Masing-masing mengembangkan sesuai dengan sistem hukum serta pengalaman pemilu di negara tersebut. Dengan perbandingan ini dapat diambil hal-hal positif untuk perbaikan sistem penegakan hukum pemilu di masa depan.*

### A. UNIVERSALISME DAN PARTIKULARISME

Aspek penegakan hukum pemilu di banyak negara beragam corak pengaturannya mengingat pemerintahan nasional memberlakukan peraturan perundangan sesuai dengan tradisi hukum masing-masing. Yang penting, semua pendekatan struktural dan undang-undang yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan pemilu diperhitungkan agar asas-asas *fairness* dapat dijamin keberlangsungannya.<sup>1</sup>

Sistem penegakan hukum pemilu yang diterapkan di suatu negara lahir dari proses panjang dari waktu ke waktu menuju ke arah yang diakui lebih baik (*incrementalism*). Bagaimanapun, sebuah peraturan-

---

<sup>1</sup> International IDEA, *International Standards Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, IDEA (2002) hal. 13.

an perundang-undangan adalah produk dari kompromi politik antarkekuatan politik di masing-masing negara. Justru di situlah kehidupan demokrasi di sebuah negara dapat dinilai. Di satu sisi tetap mengakomodasi universalisme standar penegakan hukum pemilu (*universalism*), di sisi lain produk peraturan perundang-undangan pemilu tersebut lahir atas kesepakatan kekuatan-kekuatan politik di negara yang bersangkutan (*particularism*).

Kerangka kerja institusi negara, yurisdiksi, dan prosedur yang berbeda adalah beberapa hasil kompromi antara kepentingan universalisme dengan partikularisme yang memperlihatkan kualitas implementasi peraturan perundang-undangannya. Sistem penegakan hukum pemilu dapat dinilai sebagai dokumen demokratis yang sarat dengan keniscayaan dalam memantau, memproses, mengidentifikasi, dan menginvestigasi, serta mengusut bentuk-bentuk pelanggaran agar dapat dipertanggungjawabkan, menentukan bentuk kesalahan, dan memberikan sanksi.<sup>2</sup>

Dengan kata lain, betapapun corak dan tradisi hukum di masing-masing negara berbeda, satu hal yang menyatukan di antara negara-negara tersebut adalah konsistensinya dalam menerapkan asas-asas universal pemilu yang jujur dan adil – yang dibuktikan dengan penegakan hukumnya.

Dengan mengungkap aspek kedudukan, tugas dan wewenang, rekrutmen, dan beberapa fungsi dalam penegakan hukum pemilu lainnya, di bawah ini dikemukakan beberapa sistem penegakan hukum pemilu di beberapa negara.

## **B. PENGALAMAN EMPAT NEGARA**

Di Meksiko terdapat The Federal Electoral Institute (IFE) selaku penyelenggara pemilu federal dan Peradilan Pemilu Federal selaku

---

<sup>2</sup> Sue Nelson, *Election Law Enforcement: International Comparison*, [http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false)

penjaga undang-undang pemilu. IFE menegakkan peraturan yang bersifat administratif dan menjatuhkan sanksi kepada partai politik. Keputusan IFE dapat digunakan lembaga peradilan sebagai dasar untuk menjatuhkan vonis bagi pelaku pelanggaran. Dalam sistem penegakan hukum pemilu Meksiko, pelanggaran terhadap undang-undang pemilu diklasifikasikan sebagai kesalahan administratif, sedangkan tindakan pidana ditangani dengan hukum pidana. Terdapat jaksa penuntut pelanggaran pemilu, tetapi ada juga penuntut khusus yang berasal dari kantor pengacara umum yang punya otonomi teknis menangani pelanggaran tertentu.<sup>3</sup>

Pengaduan keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu berbeda-beda, tergantung pada jenis pemilu serta tahapannya. Pengaturan tentang bagaimana keberatan diajukan, diproses, dan diputuskan diatur oleh undang-undang tersendiri. Terdapat beberapa persyaratan formal untuk mengajukan keberatan atau menggugat keputusan penyelenggara pemilu, seperti pencantuman nama dan alamat pengadu serta pihak lain yang terkait. Berkas pengaduan harus dilengkapi dokumen yang membuktikan kapasitas hukum pemohon, keputusan yang digugat, fakta-fakta yang menjadi dasar gugatan, dan kerugian yang diderita akibat keputusan yang digugat.

Di Filipina, Badan Penyelenggara Pemilu (Comelec) memiliki kewenangan eksklusif untuk melakukan investigasi awal atas semua bentuk pelanggaran terhadap undang-undang pemilu. Sedangkan lembaga kehakiman sering melakukan investigasi berdasarkan laporan Comelec. Petugas investigasi Comelec berwenang mengeluarkan surat panggilan dan mengklarifikasi isu-isu yang terjadi. Hasil investigasi akan menentukan apakah ada pelanggaran yang harus ditangani untuk dituntut ke pengadilan atau tidak. Jika memang ada, kasus itu diserahkan ke jaksa penuntut umum.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Hon. Hilario G. Davide, JR, "The Role of the Philippine Courts in Democratic Elections" [http://www.supremecourt.gov.ph/profiles/davide\\_speech/role\\_phil\\_courts.htm](http://www.supremecourt.gov.ph/profiles/davide_speech/role_phil_courts.htm)

Comelec berwenang meneliti aspek yuridis semua keberatan yang berhubungan dengan kualifikasi daerah pemilihan dan banding pejabat terpilih yang divonis pengadilan. Lembaga ini juga mencegah dan menghukum semua bentuk kecurangan, pelanggaran dan malpraktik, serta gangguan pencalonan dalam Pemilu. Comelec berwenang pula memutus semua perkara keberatan yang dapat mempengaruhi pemilihan, termasuk pendaftaran partai politik. Namun, keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu ini bisa diajukan ke pengadilan tinggi. Sedangkan tindak pidana diselesaikan melalui pengadilan yang berwenang, seperti pengadilan regional.<sup>5</sup>

Di Malaysia, konstitusi memberi wewenang kepada penyelenggara pemilu (Suruhanjaya Pilihanraya) untuk mengatur dan melaksanakan pemilu. Lembaga ini membentuk Pasukan Pemantau Kempein Pilihan Raya (Tim Pemantau Kampanye Pemilu) untuk memastikan bahwa kampanye dilaksanakan sesuai hukum, membersihkan perlengkapan kampanye yang melanggar ketentuan, menghentikan pidato kampanye yang bertentangan dengan peraturan, dan memastikan adanya pelanggaran kampanye untuk diproses hukum. Tim ini dapat menerima laporan adanya pelanggaran pidana atau menemukan sendiri, lalu membuat laporan ke polisi untuk diproses lebih lanjut.<sup>6</sup>

Konstitusi Malaysia menyatakan bahwa ada hakim pemilu yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil pemilu. Hakim pemilu ini dibentuk di setiap pengadilan tinggi (negara bagian) sehingga peserta pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa.

---

<sup>5</sup> Manikas, Peter M and Laura L. Thornton (Eds.). *Political Parties in Asia Promoting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*, (2003, 231-232).

<sup>6</sup> <http://www.spr.gov.my/PP-KPR.htm>

Untuk menjaga pemilu yang jujur dan adil, Afrika Selatan membentuk pengadilan pemilu hanya untuk memeriksa banding. Pengadilan ini berwenang meninjau semua keputusan penyelenggara pemilu yang berkaitan dengan masalah-masalah pemilu. Tinjauan tersebut dilakukan dengan urgensi tinggi dan diputuskan sesingkat mungkin. Pengadilan ini dapat memeriksa semua tuduhan tindakan pelanggaran, ketidakmampuan atau ketidakcakapan anggota komisi, dan membuat rekomendasi kepada Majelis Nasional yang berwenang menunjuk anggota komisi.

## C. MODEL PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU

### 01. Tipe-tipe Pelanggaran

Sebagian besar undang-undang pemilu memuat bagian-bagian yang lebih rinci mengenai bentuk pelanggaran pemilu serta pemberian sanksinya. Walaupun ada variasi dalam isi dan kata-kata yang digunakan untuk menggambarkan bentuk-bentuk pelanggaran tersebut, namun intinya sama. Perbedaan biasanya lebih banyak dalam bentuk pemberian sanksinya daripada dalam hal apa bentuk-bentuk pelanggaran itu terjadi.

Di Bahamas dan Samoa Barat, bentuk-bentuk pelanggaran pemilu dibedakan antara perbuatan melawan hukum dan praktik korupsi (politik uang). Tindakan melawan hukum pemilu di Bahamas diadili di depan seorang hakim dan hanya menimbulkan hukuman yang lebih ringan daripada praktik korupsi (politik uang). Tindakan politik uang dituntut di depan Mahkamah Agung dan dapat dijatuhi hukuman yang lebih berat. Tuntutan terhadap tindakan korupsi juga membutuhkan persetujuan dari kejaksaan.<sup>7</sup>

Di Selandia Baru tindakan korupsi merupakan sebuah pelanggaran-

---

<sup>7</sup> Sue Nelson, *Election Law Enforcement: International Comparison*, [http://www.elections.ca/caleim/article\\_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/caleim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false)

an serius yang terjadi selama proses pemilu, yang menyebabkan adanya sanksi denda dan/atau hukuman penjara. Nama orang yang melakukan tindakan korupsi akan dimasukkan dalam daftar pelaku (black list) koruptor selama tiga tahun. Orang yang masuk dalam daftar tersebut, yang disusun oleh para pencatat pendaftaran pemilih, tidak akan diizinkan untuk mendaftar dalam pemilihan (*tracking*).<sup>8</sup>

Bentuk pelanggaran terhadap peraturan dana kampanye dan hukumannya mempunyai ukuran yang sangat beraneka ragam. Pengadilan Pemilu Brazil berwenang memeriksa laporan keuangan dana kampanye yang disediakan oleh partai politik, tetapi hanya sebagai tinjauan administratif untuk melihat apakah dalam laporan tersebut ada kesalahan perhitungan yang umum. Tidak ada sanksi resmi untuk nonpartisan. Akan tetapi, di negara-negara lain, ada hukuman untuk nonpartisan. Di Thailand, misalnya, penyelenggara pemilu dapat melacak sejumlah properti dan keuangan bagi siapa saja yang melanggar undang-undang pemilu. Di Selandia Baru, penyelenggara pemilu dapat melakukan hal-hal semacam itu untuk kemudian menindaklanjutinya ke polisi.<sup>9</sup>

Di Amerika Serikat, pelaksanaan undang-undang pemilu membedakan antara pelanggaran keuangan dan bentuk kesalahan yang tidak diketahui. Setiap kesalahan ditangani secara administratif oleh Komisi Pemilihan Federal, sedangkan pelanggaran yang bermotif pidana diusut oleh Departemen Kehakiman. Di Inggris, sebuah komisi pemilihan yang independen telah dibentuk sebagai bagian dari upaya perbaikan keuangan kegiatan kampanye. Sampai pada saat itu, Inggris tidak mempunyai sebuah lembaga yang menangani keuangan kampanye pada tingkat nasional.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

## 02. Penyelidikan dan Penyidikan

Hal penting dalam proses pelaksanaan undang-undang pemilu adalah adanya penyelidikan atas keberatan yang dilaporkan. Setiap lembaga bertanggung jawab atas bentuk keberatan dan menentukan apakah sebuah tindakan melawan hukum telah terjadi atau tidak. Lembaga yang bertanggung jawab terhadap investigasi punya bentuk yang beraneka ragam. Pada beberapa negara, seperti Selandia Baru, polisi melakukan penyelidikan dan penyidikan atas bentuk pelanggaran pemilu; di negara yang lain penyelenggara pemilu yang dibebani untuk menanganinya.

## 03. Penuntutan

Di Thailand sistem penuntutan terhadap tindak pidana pemilu berjalan sangat lambat dan tidak efektif untuk menghalangi politik uang dalam pemilu. Oleh karena itu, konstitusi memberikan wewenang kepada Komisi Pemilu Thailand untuk mengusut kasus-kasus yang berhubungan dengan pemilu. Jika bentuk pelanggaran itu ditemukan, komisi dapat membatalkan sebuah pemilu. Komisi juga dapat menarik kembali hak para calon untuk ikut dalam pemilu. Hak para calon akan segera ditarik dan orang itu akan dituntut di bawah hukum acara pidana.<sup>11</sup>

Ada sebuah sistem yang berbeda di Bulgaria, di mana Komisi Pemilu Pusat dan Komite Pemilu Daerah menginvestigasi bentuk pelanggaran dan memberikan sebuah pernyataan tentang penemuan itu. Pernyataan hukuman kemudian dikeluarkan oleh pemerintah daerah di mana pelanggaran itu terjadi. Jika sebuah instrumen hukuman yang dikeluarkan ditentang oleh gubernur daerah, pernyataan hukuman kemudian dikeluarkan oleh Menteri Administrasi Umum.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

#### 04. Hukuman

Pemberian sanksi dapat ditimpakan kepada pelanggar undang-undang pemilu dan pidana pemilu. Sebagian negara mengintegrasikan penerapan sanksi dengan semangat memberantas korupsi. Di Bahamas misalnya, praktik perbuatan melawan hukum pemilu dikenakan denda sekitar \$ 1.000 dan/atau dipenjara selama tiga bulan. Korupsi dikenakan denda sekitar \$ 2.000 dan/atau dipenjara sampai 2 tahun. Sementara di negara lain, diberikan tambahan hukuman atas kejahatan yang berada dalam kondisi khusus. Misalnya di Mali, undang-undang pemilu memaksa penduduk yang melanggar kerahasiaan pemilih untuk melakukan kerja sosial. Sedangkan di Samoa Barat, orang yang dihukum diharuskan membayar semua biaya pengadilan. Sebagian negara lainnya menerapkan sanksi menarik kembali hak memilih dan dipilih, tergantung pada bentuk pelanggarannya.<sup>13</sup>

#### D. MODEL PENYELESAIAN PERSELISIHAN PEMILU

Setidaknya terdapat lima model penegakan hukum untuk penyelesaian perselisihan pemilu. Pertama, pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi. Kedua, pengadilan atau hakim khusus pemilu untuk menangani keberatan pemilu. Ketiga, pengadilan umum yang menangani keberatan dengan kemungkinan dapat diajukan banding ke institusi yang lebih tinggi. Keempat, penyelesaian masalah pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional dan/atau peradilan konstitusional. Dan kelima, penyelesaian masalah pemilihan oleh pengadilan tinggi.

Tabel 01 memperlihatkan beberapa negara yang menggunakan

---

<sup>13</sup> *ibid.*

model-model tersebut.

Tabel 01

**MODEL PENYELESAIAN PERSELISIHAN PEMILU**

NO.	SISTEM PENYELESAIAN PERSELISIHAN	NEGARA
1	Pemeriksaan oleh badan penyelenggara pemilu dengan kemungkinan untuk mengajukan banding ke institusi yang lebih tinggi	Filipina (calon terpilih mengajukan banding ke Comelec, akhirnya ke Pengadilan Tinggi; pejabat kota, provinsi, dan regional yang terpilih mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.)
2	Pengadilan atau hakim khusus untuk menangani keberatan dalam pemilihan	Malaysia, Singapura, Filipina (pemilihan anggota DPR dan Senat) mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi.
3	Proses pengadilan umum terhadap keberatan pemilihan, dapat mengajukan permohonan ke institusi lebih tinggi.	-
4	Penyelesaian perselisihan hasil pemilu diserahkan ke pengadilan konstitusional	Indonesia (pemilihan untuk DPR/DPRD, DPD, Presiden)
5	Penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh Pengadilan Tinggi	Indonesia (pemilihan untuk kepala daerah) Filipina (pemilihan Presiden)

Pelajaran yang dapat diambil adalah bahwa mekanisme pengajuan keberatan dapat disampaikan oleh partai politik atau kandidat yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu. Akan tetapi bila putusan sudah dibuat oleh Mahkamah Agung (MA) atau Mahkamah Konstitusi (MK) maka hal itu bersifat final. Hal ini tidak akan menjadi masalah besar jika kasus yang harus diselesaikan oleh

MA atau MK tidak terlalu banyak, sebagaimana yang terjadi di Filipina. Pada kasus-kasus peradilan di Filipina, MA bertindak sebagai peradilan tingkat pertama dan terakhir dengan putusan tingkat pertama dan terakhir atas masalah pemilihan presiden.

## BAB IV

# PENGALAMAN PEMILU DI INDONESIA

*Bab ini mengulas pengalaman pemilu di Indonesia sejak Pemilu 1955, pemilu-pemilu Orde Baru hingga Pemilu 2004 dan Pilkada 2005. Pembahasan dimulai dari sejarah penyelenggaraan pemilu, pelanggaran dan sengketa pemilu, serta penegakan hukum pemilu. Pembahasan ini sangat penting untuk mengetahui kelemahan dan masalah-masalah penegakan hukum pemilu yang perlu diperbaiki.*

### **A. SEJARAH PENYELENGGARAAN PEMILU**

Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang disahkan sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, sama sekali tidak menyebutkan soal pemilu. Meski demikian, bukan berarti para pendiri bangsa yang merumuskan konstitusi tersebut mengabaikan perlunya pemilu. Sesungguhnya, sudah ada kesepakatan tak tertulis di kalangan penyusun konstitusi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat—yang dalam konstitusi disebut mempunyai wewenang membuat undang-undang bersama presiden— harus dipilih lewat suatu pemilihan. Hal ini

dibuktikan dengan Pengumuman Pemerintah Republik Indonesia pada 5 Oktober 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah sedang menyiapkan pemilu untuk memilih anggota badan yang menjalankan kedaulatan rakyat. Selanjutnya, Maklumat Pemerintah 3 November 1945 menegaskan bahwa partai-partai politik segera dibentuk sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan Perwakilan Rakyat pada Januari 1946.<sup>1</sup>

Kenyataannya, pemilu baru terlaksana pada September 1955. Seandainya terdapat dua faktor mengapa pemilu tidak dapat dilaksanakan secepatnya. Pertama, situasi perang kemerdekaan tidak memungkinkan dilaksanakannya pemilu. Perhatian pemerintah dan rakyat lebih ditujukan pada upaya untuk mempertahankan kemerdekaan, baik lewat perang gerilya maupun gerakan diplomasi internasional, karena Belanda masih berkeras untuk menguasai kembali Indonesia. Kedua, ketidakstabilan politik, baik yang disebabkan oleh sikap Belanda yang terus mencampuri urusan internal Indonesia, maupun oleh pertikaian politik –yang ditandai oleh seringnya pergantian kabinet dalam sistem demokrasi parlementer sebagaimana diatur Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUUDS 1950).

Meskipun demikian, komitmen untuk menyelenggarakan pemilu tetap dipegang oleh siapa saja yang memegang kekuasaan pemerintahan ketika itu. Kabinet Natsir (6 September 1950 – 27 April 1951), Kabinet Sukiman (27 April 1951 – 23 Februari 1952), Kabinet Wilopo (23 Februari 1952 – 3 April 1952), Kabinet Ali Sastroamidjojo I (1 Agustus 1953 – 12 Agustus 1955), dan Kabinet Boerhanoedin Harahap (12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956) masing-masing menetapkan pemilu sebagai program kerja.<sup>2</sup> Kabinet Wilopo yang berhasil menggolkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan

---

<sup>1</sup> Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*, Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.

<sup>2</sup> Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy*, Ithaca: Cornell University Press, 1962.

Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (UU No. 7/1953), ternyata gagal membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Baru pada awal November 1953, Kabinet Ali Sastroamidjojo I berhasil membentuk PPI yang anggotanya terdiri atas sembilan orang yang berasal dari partai politik. Pemilu sendiri dilaksanakan pada masa pemerintahan Kabinet Boerhanoedin Harahap.

Pemilu yang digelar pada 29 September 1955 itu diikuti oleh 43,1 juta pemilih, yang tersebar di 15 daerah pemilihan. Untuk pemilihan anggota DPR terdapat 100 peserta pemilu, baik dari partai politik, organisasi masyarakat maupun perseorangan. Mereka memperebutkan 257 kursi DPR. Sedangkan untuk pemilihan anggota Dewan Konstituante terdapat 82 peserta pemilu yang memperebutkan 514 kursi Dewan Konstituante. Walau keuangan dan fasilitas negara dalam keadaan terbatas, pelaksanaan Pemilu 1955 berjalan mulus sesuai rencana. Pemilu 1955 kemudian dikenal sebagai pemilu yang berlangsung damai, fair, dan demokratis.

Mengapa Pemilu 1955 yang diselenggarakan dalam suasana serba terbatas dan di tengah persaingan partai politik yang sengit bisa tetap berlangsung damai dan fair? Salah satu jawabannya adalah karena jajaran panitia –mulai dari PPI di pusat hingga Panitia Pendaftaran Pemilihan di desa– mampu menjaga netralitasnya selaku penyelenggara pemilu, meskipun sebagian mereka (terutama pada tingkat PPI, Panitia Pemilihan, dan Panitia Pemilihan Kabupaten) berasal dari partai politik.<sup>3</sup>

Sebagaimana diharapkan, Pemilu 1955 menghasilkan perubahan sirkulasi elite kekuasaan, dari mereka yang duduk di DPRS berdasar-

---

<sup>3</sup> Beberapa faktor yang menyebabkan orang partai yang menjadi panitia pemilu mampu bersikap independen dan netral: pertama, munculnya partai-partai politik berimplikasi pada pembiasaan pluralisme politik (yang diwadahi dalam sistem parlementer) sehingga membangun tradisi politik dewasa; kedua, jatuh-bangunnya kabinet menanamkan tradisi sirkulasi kekuasaan sehingga siapa saja siap menjadi pemenang atau pecundang; ketiga, tokoh-tokoh politik yang berkonflik politik tetap berhubungan baik secara personal. Lihat, Eep Syaifullah Fatah, Belajar dari Pemilu 1955, Jakarta: PPIUK, 2004.

kan negosiasi dan kesepakatan, menjadi orang yang benar-benar dipilih oleh rakyat. Komposisi DPR baru tersebut menghasilkan empat besar partai politik, yaitu PNI, Masyumi, NU, dan PKI. Keempat partai tersebut memperoleh 198 kursi (77,3%) dari 257 kursi yang tersedia. Sisa kursi lainnya diraih oleh partai-partai kecil, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan.<sup>4</sup> Gambaran kekuatan politik serupa juga terdapat dalam Dewan Konstituante yang dipilih berbarengan dengan anggota DPR.<sup>5</sup>

Sayangnya, hasil Pemilu 1955 tidak menciptakan stabilitas politik sebagaimana diharapkan sebelumnya. Ketiadaan partai yang mayoritas menguasai parlemen menyebabkan gonta-ganti kabinet terus berlanjut. Sementara itu, Dewan Konstituante yang diharapkan segera dapat merumuskan konstitusi baru sebagai pengganti UUDS 1950 larut dalam perdebatan yang berkepanjangan. Situasi inilah yang mendorong Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, setelah mendapat sokongan penuh dari kelompok militer. Dengan dekrit ini, Indonesia kembali ke UUD 1945; Dewan Konstituante hasil Pemilu 1955 dibubarkan; Indonesia pun memasuki era Demokrasi Terpimpin.<sup>6</sup>

UUD 1945 yang tidak menyebut-nyebut adanya pemilu untuk

---

<sup>4</sup> Sepuluh besar partai yang menguasai kursi DPRS adalah Masyumi (44), PNI (42), PIR-Hazairin (18), PKI (17), PSI (14), PRN (13), Partai Persatuan Progresif (10), Partai Katolik (9), Fraksi Demokrat (9), dan NU (8). Adapun sepuluh besar hasil Pemilu 1955 adalah PNI (57), Masyumi (57), NU (45), PKI (38), PSII (8), Parkindo (8), Partai Katolik (6), PSI (5), Partai Islam Perti (4), dan IPKI (4). Lihat, Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*.

<sup>5</sup> Sepuluh besar hasil Pemilu 1955 untuk Dewan Konstituante adalah PNI dengan Gabungan (119), Masyumi dengan Gabungan (112), NU dengan Gabungan (91), PKI (80), PSII dengan Gabungan (16), Parkindo (16), Partai Katolik dengan Gabungan (10), PSI dengan Gabungan (10), Partai Islam Perti (8), dan IPKI (7). Lihat Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*

memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR dipahami betul oleh Soekarno. Oleh karena itu, sejak mencanangkan berlakunya Demokrasi Terpimpin hingga ambruknya sistem politik itu, Presiden Soekarno tak pernah menggagas adanya pemilu. Untuk menggantikan fungsi DPR, Soekarno membentuk Dewan Nasional dan memperkenankan perwakilan fungsional yang diisi oleh kelompok militer, kaum birokrasi, dan kalangan nonpartai.

Berbeda dengan Soekarno, Jenderal Soeharto yang berhasil mengakhiri era Demokrasi Terpimpin, berpandangan bahwa pemilu adalah sesuatu yang penting bagi legitimasi politik Orde Baru. Apalagi keberhasilan Soeharto dalam menumbangkan kekuasaan Soekarno juga tidak lepas dari sokongan partai-partai politik yang berseberangan dengan PKI. Masalahnya adalah bagaimana agar hasil pemilu itu menunjukkan bahwa rakyat memilih komponen-komponen Orde Baru. Inilah yang mendorong Orde Baru membuat dua keputusan penting: pertama, menjadwalkan Pemilu 1971; kedua, mengorganisasikan dan melaksanakan pemilu dengan cara-cara yang dapat menjamin mayoritas formasi DPR/MPR dikontrol langsung oleh Soeharto.

Untuk mencapai dua tujuan tersebut, Soeharto menerapkan tiga strategi. Pertama, pemerintah menciptakan organisasi peserta pemilu sendiri yang bernama Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). Kedua, pemerintah mengangkat anggota DPR/MPR dari unsur ABRI dan kelompok-kelompok lain. Ini merupakan buah kompromi politik karena partai politik menolak sistem distrik yang ditawarkan pemerintah. Ketiga, guna menjamin kemenangan Gol-

---

<sup>6</sup> Pemerintah sebetulnya telah merencanakan untuk menyelenggarakan pemilu kedua pada 1959. Kabinet Ali Sastroamidjojo II juga telah menunjuk sebelas nama anggota PPI yang sebagian besar adalah anggota PPI periode sebelumnya. Tidak begitu jelas apa yang telah dan sedang dikerjakan oleh PPI periode kedua ini. Yang pasti, setelah Presiden Soekarno mengumumkan keadaan darurat perang (SOB), Kabinet Juanda mengumumkan penundaan pelaksanaan pemilu kedua pada 1960. Namun agenda pemilu kedua menjadi terabaikan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menandai pemberlakuan kembali UUD 1945.

kar, pemerintah tidak mau berbagi dengan partai politik dalam kepanitiaan pemilu.<sup>7</sup>

Posisi, fungsi, struktur, dan organisasi penyelenggara pemilu Orde Baru diatur dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusjawaratan/Perwakilan Rakyat (UU No. 15/1969) yang disahkan pada 17 Desember 1969. Undang-undang ini menyatakan, presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri. UU No. 15/1969 juga menentukan bahwa Menteri Dalam Negeri, Gubernur, Bupati/Walikota, Camat, dan Lurah/Kepala Desa, masing-masing menjadi ketua dan merangkap anggota PPI, PPD I, PPD II, PPS, dan PPP. Selanjutnya ditentukan bahwa anggota-anggota PPI diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri; anggota-anggota PPD I dan PPD II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri atas usul Gubernur; dan anggota-anggota PPS dan PPP diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Camat.

Ketentuan-ketentuan tersebut sesungguhnya bias kepentingan Golkar karena pejabat-pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan pemilu tak lain adalah orang-orang yang juga ditunjuk sebagai fungsionaris Golkar pada setiap tingkatan. Hal ini paling kentara jika dilihat pada proses penghitungan suara. Inilah yang menyebabkan terjadinya kecurangan dan manipulasi penghitungan suara sebagaimana dilaporkan pada setiap kali penyelenggaraan Pemilu Orde Baru.<sup>8</sup> Sukses 'mesin' kepanitiaan Pemilu 1971 dalam memenangkan Golkar, membuat pemerintah Orde Baru mempertahankan 'mesin' tersebut pada pemilu-pemilu Orde Baru berikutnya sehingga Golkar selalu mendominasi perolehan suara pada setiap kali

---

<sup>7</sup> William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.

<sup>8</sup> Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

pemilu diselenggarakan.<sup>9</sup>

Protes terhadap pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu 1977 terus menguat. Untuk memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam lembaga penyelenggara Pemilu 1982. Pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru dalam tubuh LPU yang bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. Kedua kebijakan itu diformat ke dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusjawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 (UU No. 2/1980).

Namun kalau dicermati lebih jauh, posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan Pemilu tidak jelas. Di satu pihak, Panwaslak Pemilu bertugas untuk mengawasi pelaksanaan pemilu; di lain pihak Panwaslak Pemilu harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya. Ini artinya Panwaslak Pemilu adalah subordinat dari panitia pelaksana pemilu. Dengan susunan dan struktur organisasi seperti itu, keberadaan pengawas pemilu yang semula diniatkan untuk mengontrol pelaksanaan pemilu agar kualitas pemilu lebih baik malahan tidak mungkin diwujudkan. Sebab, Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu Daerah I, Panwaslak Pemilu Daerah II, dan Panwaslak Pemilu Kecamatan (sama

---

<sup>9</sup> Perolehan Suara Pemilu 1971: Golkar (62,80%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PPP (27,11%), partai-partai yang kemudian berfusi ke PDI (10,09%), dari 54.669.509 suara. Perolehan Suara Pemilu 1977: Golkar (62,11%), PPP (29,29%), PDI (8,60%) dari 63.998.344 suara. Perolehan Suara Pemilu 1982: Golkar (64,34%), PPP (27,78%), PDI (7,88%) dari 75.126.306 suara. Perolehan Suara Pemilu 1987: Golkar (73,16%), PPP (15,97%), PDI (10,89%) dari 85.869.816 suara. Perolehan Suara Pemilu 1992: Golkar (68,10%), PPP (17,00%), PDI (14,90%) dari 97.789.534 suara. Perolehan Suara Pemilu 1997: Golkar (74,51%), PPP (22,43%), PDI (3,06) dari 112.991.150 suara.

dengan PPI, PPD I, PPD II, dan PPS), juga didominasi oleh aparat pemerintah yang tidak lain adalah para pendukung Golkar.<sup>10</sup>

Dengan keberadaannya yang seperti itu, fungsi pengawasan oleh Panwaslak Pemilu justru diselewengkan untuk kepentingan Golkar dengan dua langkah sekaligus. Pertama, Panwaslak Pemilu melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan Golkar; Kedua, Panwaslak Pemilu melakukan diskriminasi, dengan cara hanya mengusut kasus-kasus yang dilakukan oleh peserta Pemilu non-Golkar.<sup>11</sup> Singkat kata, Panwaslak Pemilu cukup efektif meredam protes-protes ketidakpuasan PPP dan PDI atas pelanggaran dan kecurangan karena kasus-kasusnya sudah 'ditangani'. Secara substansial, penanganan kasus-kasus itu memang tidak memuaskan PPP dan PDI. Akan tetapi, secara prosedural Panwaslak Pemilu telah menjalankan tugasnya sehingga semua pihak mesti menerima hasil kerja Panwaslak Pemilu.<sup>12</sup>

Tidak lama setelah hasil Pemilu 1997 diumumkan, pemerintah Orde Baru –yang didera krisis ekonomi moneter– menghadapi gelombang gerakan reformasi yang dimotori mahasiswa. Gerakan reformasi tidak hanya bertujuan menjatuhkan pemerintahan Orde Baru, tetapi juga membangun Indonesia yang demokratis. Oleh karena itu, setelah Soeharto tumbang, pemilu segera dilaksanakan. Pemilu tidak saja untuk mewujudkan aspirasi dan kedaulatan rakyat dalam

---

<sup>10</sup> Syamsuddin Haris, "Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan," dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

<sup>11</sup> Alexander Irwan dan Edriana, op. cit.

<sup>12</sup> Jejak lembaga adhoc yang dibentuk sejak Pemilu 1982 ini sebetulnya masih 'misterius', sebab sampai saat ini belum diketemukan laporan-laporan resmi dari mereka sebagaimana layaknya dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain. Panwas Pemilu Pusat untuk Pemilu 1999 yang berusaha menelusuri dokumentasi resmi laporan pengawasan Pemilu di LPU/KPU dan lembaga-lembaga yang mungkin menyimpan, tak mendapatkan hasilnya. Lihat, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*, Jakarta: Gramedia, 1999.

menentukan pemimpinnya, tetapi juga bagian dari peralihan kekuasaan yang dilakukan secara demokratis.

Meskipun DPR/MPR masih dikuasai oleh Golkar, namun partai ini tidak mau berspekulasi bahwa Presiden Habibie harus melanjutkan kekuasaan Soeharto sampai 2003. Tuntutan untuk menyelenggarakan pemilu yang bebas memang sudah tidak bisa dibendung, meski prosedur formal ketatanegaraan harus tetap diikuti. Sidang Istimewa MPR pada November 1998 mengesahkan Tap MPR No. XIV/1998 yang memerintahkan Presiden untuk menyelenggarakan pemilu selambat-lambatnya pada 7 Juni 1999. Selanjutnya pada 1 Februari 1999 disahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (UU No. 2/1999) dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999).

Melalui UU No. 2/1999, rakyat dibebaskan untuk mendirikan partai politik sebagai sarana untuk menyalurkan aspirasi dan perjuangan politik. Kemudian dengan UU No 3/1999, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) direformasi menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan ini mengalami perubahan struktural jika dilihat dari posisi, peran, dan fungsi. Jika LPU merupakan mesin politik untuk memenangkan Golkar, KPU diposisikan sebagai penyelenggara pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan free and fair election atau pemilu yang jujur dan adil. Oleh karena itu, KPU harus melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta pemilu. KPU tak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok tertentu.<sup>13</sup>

Meskipun dibentuk dan bertanggung jawab kepada Presiden, namun selaku penyelenggara Pemilu, KPU bersifat bebas dan mandiri. KPU adalah lembaga independen yang terbebas dari kepentingan siapapun, termasuk kepentingan pemerintah. UU No.

---

<sup>13</sup> Andi Alfian Malarangeng, "Komisi Pemilihan Umum," dalam *Kajian Pemilu 1999*, Jakarta: Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999.

3/1999 menetapkan, anggota KPU hanya terdiri atas wakil-wakil partai peserta pemilu dan wakil-wakil pemerintah. Keanggotaan dari unsur partai politik diwakili oleh satu orang dari masing-masing peserta pemilu, sedangkan keanggotaan dari unsur pemerintah diwakili lima orang. Akan tetapi hak suara wakil-wakil partai dan wakil-wakil pemerintah berimbang, fifty-fifty. Model keanggotaan KPU ini berlaku di lingkungan PPI, PPD I, PPD II, PPK, PPS, dan KPPS.

Pemilu 1999 terlaksana dengan lebih bebas, lebih jujur, dan lebih adil daripada penyelenggaraan pemilu-pemilu pada era Orde Baru. Pemilu 1999 diikuti oleh 48 partai politik yang memenuhi syarat dari ratusan partai baru yang berusaha mengikuti pemilu. Dalam penyelenggaraannya, pada Pemilu 1999 memang terdapat banyak kelemahan dan kesalahan. Namun karena pemilu tersebut dipersiapkan dalam waktu terbatas dan merupakan pengalaman pertama bagi Indonesia dalam melaksanakan pemilu yang bersendikan pada prinsip-prinsip demokrasi, kelemahan dan kesalahan itupun dapat dipahami rakyat.

Hasil Pemilu 1999 menunjukkan adanya perubahan yang signifikan dalam peta politik nasional. Partai Golkar yang selama 30 tahun Orde Baru mendominasi perolehan suara, berhasil dikalahkan oleh PDIP. Jika suara PDIP ditambah dengan suara partai-partai baru, Pemilu 1999 menunjukkan arah perubahan politik nasional sebagaimana dikehendaki oleh gerakan reformasi.<sup>14</sup>

Namun hasil Pemilu 1999 tersebut sebetulnya nyaris gagal karena sebagian besar anggota KPU dari partai politik tidak bersedia menandatangani hasil penghitungan suara secara nasional dengan dalih telah terjadi banyak pelanggaran dan kecurangan dalam pelaksanaan pemilu. Memang benar banyak pelanggaran dalam Pemilu 1999 dan

---

<sup>14</sup> Sepuluh besar perolehan kursi DPR berdasarkan hasil Pemilu 1999 adalah PDIP (151), Golkar (118), PPP (58), PKB (51), PAN (34), PBB (13), PK (7), PPNU (5), PKPI (4), PSI (3).

itu telah dicatat dengan baik oleh pengawas pemilu dan pemantau pemilu. Namun, pelanggaran yang terjadi masih dalam batas toleransi sehingga tidak berpengaruh terhadap hasil penghitungan suara nasional.

Akibat sikap tidak fair sebagian besar anggota KPU dari partai itu, proses pemilu terlambat dari jadwal. Pemilu yang telah berlangsung damai dan demokratis terancam tidak menghasilkan apa-apa. Situasi inilah yang memaksa Presiden Habibie mengambil alih urusan pemilu. Langkah Habibie ini bisa ditafsirkan sebagai bentuk intervensi Presiden terhadap KPU, namun hal itu harus dilakukan demi menyelamatkan pemilu dari ulah sebagian besar anggota KPU yang tidak bertanggung jawab. Terbukti keputusan Habibie yang mengesahkan hasil pemilu tidak mendapatkan perlawanan, yang berarti keputusan itu dianggap benar oleh publik. Habibie sendiri baru berani melangkah setelah mendapat rekomendasi dari Panwas Pemilu Pusat agar Presiden mengambil alih urusan Pemilu.

Meskipun pembentukan Panwaslak Pemilu pada zaman Orde Baru ditujukan untuk mendukung 'mesin' kemenangan Golkar yang bernama LPU, namun keberadaan pengawas pemilu tetap dipertahankan dalam Pemilu 1999. Sebab, tujuan pembentukan pengawas pemilu adalah menjaga agar proses pemilu berlangsung sesuai dengan prinsip Pemilu yang luber dan jurdil. Hanya saja, pada zaman Orde Baru, tujuan itu diselewengkan dengan baik oleh pemerintah. Oleh karena itu, dengan struktur, fungsi, dan mekanisme kerja yang baru, pengawas pemilu tetap diaktifkan untuk Pemilu 1999. Namanya pun diubah dari Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Pemilihan Umum (PP No. 33/1999) memberikan kewenangan dan kewajiban kepada Panwaslu untuk melakukan pemeriksaan terhadap keabsahan alasan keberatan KPU, PPI, PPD I, PPD II membu-

buhkan tanda tangan pada Berita Acara Pemungutan Suara. Ketentuan inilah yang terbukti mampu menyelamatkan hasil Pemilu 1999 dari manuver-manuver tidak bertanggung jawab dari anggota KPU yang berasal dari partai politik.

Perilaku anggota KPU dari partai politik yang hendak menggagalkan hasil Pemilu 1999 dengan cara tidak mau menandatangani berita acara hasil pemilu akhirnya mempengaruhi pandangan partai politik dalam melihat posisi KPU. Dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) yang diselenggarakan pada Oktober 1999, MPR mengesahkan Tap MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang antara lain menggariskan agar penyelenggaraan pemilihan umum dilaksanakan oleh suatu badan yang independen dan nonpartisan.

Menindaklanjuti ketentuan tersebut, DPR dan pemerintah mengubah UU No. 3/1999 dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 4/2000). Undang-undang perubahan ini menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang independen dan nonpartisan. Dengan demikian, anggota dan pengurus partai dilarang menjadi anggota KPU. Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden dan mendapatkan persetujuan DPR.

Undang-Undang Nomor 4/1999 diteken Presiden Abdurrahman Wahid pada 7 Juni 2000 dan langsung diberlakukan. Pemberlakuan undang-undang perubahan ini berarti juga pembekuan terhadap KPU yang menyelenggarakan Pemilu 1999. Sesuai dengan ketentuan UU No. 4/2000 bahwa KPU terdiri atas 11 anggota, maka DPR memilih 11 nama dari 20 nama yang diajukan pemerintah. Mereka dilantik Presiden Abdurrahman Wahid pada 6 April 2001.

Pengaturan tentang Panwas Pemilu kemudian dilakukan lewat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 12/2003). Undang-undang ini memiliki beberapa kemajuan jika dibandingkan dengan UU No. 3/1999 dalam mengatur pengawas pemilu. Pertama, pengaturan tugas dan wewenang pengawas pemilu lebih tegas dan lebih memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan pemilu. Dalam hal ini, undang-undang menegaskan bahwa pengawas pemilu memiliki tugas dan wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menerima laporan adanya pelanggaran pemilu, meneruskan laporan pelanggaran administrasi pemilu ke penyelenggara pemilu dan laporan pelanggaran pidana pemilu ke kepolisian (selanjutnya diproses ke kejaksaan dan diajukan ke pengadilan) untuk diberikan sanksi, dan menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Kedua, selain mensyaratkan orang-orang nonpartisan untuk bisa menjadi anggota pengawas, badan pengawas pemilu juga diisi oleh unsur kepolisian dan kejaksaan. Keterlibatan kedua unsur itu dimaksudkan agar penanganan pelanggaran pidana pemilu bisa dilakukan secara lebih efektif. Ketiga, untuk mengatasi kesulitan pengawas pemilu dalam mengklarifikasi dan memverifikasi laporan dan indikasi-indikasi terjadinya pelanggaran, UU No. 12/2003 memberi ruang khusus kepada pengawas pemilu untuk mengakses informasi di lingkungan penyelenggaraan pemilu dan pihak-pihak terkait. Keempat, Panwas Pemilu diberi kuasa untuk menentukan sendiri rincian prosedur pengawasan dan membentuk struktur dan mengangkat personel jajaran pengawasan dari provinsi sampai kecamatan. Adanya ketentuan itu memungkinkan terjadinya standarisasi kerja pengawas-an serta kontrol terhadap kinerja pengawasan dari atas sampai ke bawah.

Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan bahwa seluruh anggota DPR dipilih lewat pemilu. Perubahan Ketiga UUD 1945 juga melahirkan sebuah lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya juga

harus dipilih lewat pemilu. Yang lebih penting lagi, Perubahan Ketiga UUD 1945 juga memerintahkan agar Presiden dan Wakil Presiden dipilih lewat pemilu. Berdasarkan ketentuan konstitusi itu, KPU kelak tidak hanya melaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR/DPRD, tetapi juga Pemilu untuk memilih anggota DPD serta Presiden dan Wakil Presiden.

Idealnya, undang-undang Pemilu sudah disahkan setidaknya dua tahun sebelum hari-H pelaksanaan pemilu sehingga KPU dan jajarannya mempunyai waktu yang cukup untuk mempersiapkannya. Namun, akibat tarik-menarik politik yang kuat di DPR, UU No. 12/2003 baru bisa diundangkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada 11 Maret 2003; sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003) diundangkan pada 31 Juli 2003. Itu artinya KPU hanya punya waktu 13 bulan untuk menyiapkan pemilu legislatif (Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD) dan 13 bulan juga untuk menyiapkan pemilu presiden.

Pemilu Legislatif 2004 berhasil dilakukan dengan tertib, lancar, dan damai.<sup>15</sup> Rakyat rupanya telah mampu mengikuti proses pemilu secara baik dan mampu mengendalikan diri sehingga tidak terjadi kekerasan dalam momen persaingan politik yang sangat ketat. KPU juga berhasil menggerakkan, mengkoordinasikan, dan mengendalikan pelaksanaan pemilu di tengah-tengah keterbatasan pengalaman dan referensi. KPU memang tampak gagap menghadapi masalah-masalah teknis pemilu di lapangan. Akan tetapi hal itu terjadi lebih karena ketidakmampuan KPU dalam berkomunikasi dengan publik daripada ketidakcakupannya dalam mengelola Pemi-

---

<sup>15</sup> Sepuluh besar perolehan suara anggota DPR berdasarkan hasil Pemilu Legislatif 2004 adalah Partai Golkar (128), PDIP (109), PPP (58), Partai Demokrat (55), PAN (53), PKB (52), PKS (45), PBR (14), PDS (13), dan PBB (11). Selain itu Pemilu Legislatif 2004 telah menghasilkan empat anggota DPD dari setiap provinsi.

lu.

Demikian juga Pemilu Presiden 2004, baik putaran pertama maupun putaran kedua berlangsung tertib, lancar, dan aman. Ini membuktikan bahwa rakyat Indonesia telah siap berdemokrasi, siap memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, sekaligus siap menerima kekalahan bila calon yang didukungnya ternyata tidak memenangi pemilihan.<sup>16</sup> Baik pada masa kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, maupun pascapengumuman hasil pemilu, tidak terjadi ketegangan antarpending sebagai mana diperkirakan sebelumnya. Memang pemilu kali ini diwarnai gencarnya protes dari kubu Abdurrahman Wahid yang tidak masuk sebagai calon presiden. Selain itu, tampak kegagalan dan kepanikan KPU dalam menghadapi masalah-masalah teknis pemilu, seperti dalam kasus coblos tembus halaman depan surat suara dan kasus pengerahan massa di Pondok Pensantren Al-Zaytun, Indramayu, Jawa Barat. Namun, pada akhirnya kasus-kasus tersebut bisa diselesaikan dengan baik.

## B. PELANGGARAN DAN SENGKETA PEMILU

Pemilu 1955 dikenal sebagai pemilu yang lancar, tertib, aman, dan tidak menimbulkan korban di tengah-tengah persaingan politik yang ketat di antara belasan partai politik peserta Pemilu.<sup>17</sup> Pemilu 1955 ju-

---

<sup>16</sup> Hasil Pemilu Presiden Putaran I adalah pasangan calon Wiranto - Salahuddin Wahid (26.286.788), Megawati Soekarnoputri - Hasyim Muzadi (31.569.104), Amien Rais - Siswono Yudo Husodo (17.392.931), Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla (39.838.184), dan Hamzah Haz - Agum Gumelar (3.569.861). Pasangan Megawati Soekarnoputri - Hasyim Muzadi dan Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla kemudian maju mengikuti Pemilu Presiden Putaran II, yang hasilnya adalah Megawati Soekarnoputri - Hasyim Muzadi (44.990.704) dan Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla (69.266.350). Dengan demikian Susilo Bambang Yudhoyono - Muhammad Jusuf Kalla ditetapkan sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam Pemilu Presiden 2004.

<sup>17</sup> Harbert Fieth, *Pemilu 1955 di Indonesia*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.

ga tercatat sebagai pemilu yang sangat demokratis dan fair mengingat kecilnya jumlah kasus kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan Pemilu. Meskipun demikian, menurut Herbert Feith, kubu oposisi menuduh Kabinet Ali Sastroamidjojo dengan sengaja menunda pemilu sampai semua partai yang tergabung dalam kabinet berhasil memperkuat kedudukan di pos-pos penting kepanitiaan pemilu dari pusat sampai daerah. Apalagi Kabinet Ali Sastroamidjojo yang dikuasai oleh PNI telah berhasil menanamkan pengaruhnya di lingkungan birokrasi dan pegawai pamongpraja di lingkungan Departemen Dalam Negeri.

Dalam sebuah persaingan politik yang terbuka, para kontestan menggunakan kekuatan masing-masing untuk memenangkan pemilu dan sangat mungkin kekuatan-kekuatan itu digunakan secara tidak sah. Selain itu, dalam upaya memenangkan pertarungan, kontestan bisa mengabaikan etika dan peraturan sehingga terjebak berlaku curang. Menyadari adanya kemungkinan permainan yang tidak fair itu, para pembuat UU No. 7/1953 menetapkan 17 pasal ketentuan pidana pemilu. Mereka yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut diancam hukuman dari beberapa bulan hingga beberapa tahun pidana penjara.

Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu 1955, Panitia Pemilih Indonesia sama sekali tidak melaporkan adanya pelanggaran-pelanggaran pidana Pemilu.<sup>18</sup> Dalam hal ini ada dua kemungkinan penyebabnya; pertama, pelanggaran-pelanggaran tidak tercatat dengan baik sehingga tidak terdokumentasi; kedua, memang tidak ada pelanggaran pidana sehingga tidak ada yang dilaporkan. Mengingat semua pihak bisa menerima hasil Pemilu 1955, tidak berlebihan bila disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pemilu 1955 tidak diwarnai banyak pelanggaran atau kecurangan. Laporan penyelenggaraan Pemilu

---

<sup>18</sup> Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia yang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante*, Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.

1955 juga jauh dari informasi adanya persengketaan di antara peserta pemilu atau kandidat. Ini menunjukkan UU No. 7/1953 dan peraturan teknis lainnya saat itu cukup berhasil mengatur mekanisme dan prosedur pelaksanaan pemilu. Selain itu, sikap dewasa politisi untuk tidak memperpanjang masalah yang tidak signifikan atas hasil pemilu, juga menjadi faktor penting diterimanya hasil Pemilu 1955.

Apa yang terjadi pada Pemilu 1955 itu, kontras dengan pemilu-pemilu Orde Baru. Memang UU No. 15/1969 –yang kemudian sempat diperbaiki sebanyak empat kali– juga mencantumkan ketentuan-ketentuan pidana pemilu. Namun, ketentuan-ketentuan itu sama sekali tidak ada artinya karena tidak pernah dijalankan.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, dalam upaya memenangkan Golkar, pemerintah Orde Baru menguasai sepenuhnya badan penyelenggara pemilu (LPU dan Panwaslak Pemilu) sehingga sepak terjangnya tidak mungkin dikontrol oleh peserta pemilu yang lain. Selain itu, pemerintah juga menyederhanakan partai politik, menjauhkan rakyat dari politik dengan kebijakan massa mengambang, serta memaksa PNS dan militer untuk mendukung Golkar.<sup>19</sup> Dalam praktik, setiap kali penyelenggaraan pemilu, selalu saja terjadi manipulasi data pemilih, menyingkirkan kandidat-kandidat yang kritis, mengintimidasi pemilih, memanfaatkan fasilitas pemerintah untuk kampanye, atau manipulasi data penghitungan suara.<sup>20</sup>

Itu semua adalah bentuk-bentuk pelanggaran terhadap prinsip-prinsip dasar pemilu, sehingga sesungguhnya tidak perlu lagi dibahas jenis dan modus-modus pelanggaran pemilu pada pemilu-pemilu Orde Baru. Namun, setiap kali selesai Pemilu, LPU dan Panwaslak tidak pernah melaporkan adanya pelanggaran pemilu. Pelanggaran yang terjadi dianggap tidak ada karena sudah diselesaikan oleh jajar-

---

<sup>19</sup> Willian Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992

<sup>20</sup> Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

an LPU dan Panwaslak. Bahwa ada masyarakat, peserta pemilu, maupun kandidat yang tidak puas atas penyelesaian tersebut, itu masalah lain. Bagi rezim Orde Baru, apabila LPU dan Panwaslak sudah memprosesnya, pelanggaran sudah dianggap diselesaikan karena prosedurnya sudah ditempuh. Pemilu Orde Baru adalah pemilu yang sekadar memenuhi prosedur demokrasi. Perlu juga ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan pemilu Orde Baru juga tidak mengenal istilah sengketa atau perselisihan pemilu.

Pembicaraan tentang pelanggaran dan sengketa pemilu mulai menunjukkan kompleksitas masalah ketika semua pihak berusaha menyelenggarakan Pemilu 1999 berdasarkan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Badan penyelenggara pemilu dilepaskan dari pengaruh langsung pemerintah, pengawas pemilu leluasa bekerja, dan pemantau dipersilahkan mencatat semua proses pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Yang tak kalah penting, peserta pemilu dibebaskan untuk mempengaruhi pemilih, sedangkan pemilih dibiarkan bebas menentukan pilihannya. Meski masih banyak kelemahannya, UU No. 3/1999 masih jauh lebih baik dalam mengatur penyelenggaraan pemilu yang demokratis dibandingkan dengan undang-undang yang mengatur pemilu-pemilu Orde Baru.

Menurut laporan Panwaslu Pusat, setidaknya terdapat 4.290 kasus pelanggaran dalam Pemilu 1999, mulai dari pelanggaran administratif, pelanggaran tata cara, pelanggaran pidana, money politics, dan netralitas birokrasi/pejabat pemerintah.<sup>21</sup> Namun, jika diperhatikan laporan pemantau dan pemberitaan media massa; kasus-kasus kecurangan, penyimpangan, dan pelanggaran yang terjadi pada Pemilu 1999 jauh lebih banyak daripada yang dilaporkan oleh Panwas Pemilu.

Laporan Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999 sendiri memperlihatkan

---

<sup>21</sup> Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*, Jakarta: Gramedia, 1999

kan, lembaga tersebut hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu; sedangkan kasus-kasus yang bersifat pidana pemilu, termasuk di dalamnya *money politics*, tidak bisa ditangani dengan baik. Dari 270 kasus yang dilimpahkan ke polisi, hanya 26 yang diproses sampai di pengadilan. Sampai Panwaslu 1999 dibubarkan, tidak ada satu pun kasus *money politics* yang diproses sampai pengadilan, meskipun waktu itu indikasi *money politics* sangat kuat dan menjadi perbincangan publik.

Panwas Pemilu 1999 mengategorikan jenis-jenis penyimpangan peraturan Pemilu berdasarkan institusi yang menyelesaikannya. Pertama, peraturan administratif dan tata cara pelaksanaan pemilu ditegakkan oleh Panwas Pemilu sesuai dengan tingkatannya. Kedua, ketentuan pidana pemilu yang dilanggar oleh perorangan atau badan hukum bukan partai politik ditegakkan oleh polisi. Ketiga, ketentuan pidana pemilu yang dilanggar oleh partai politik ditegakkan oleh Mahkamah Agung. Keempat, ketentuan tentang netralitas PNS ditegakkan oleh pemerintah.

TABEL 02  
PENYIMPANGAN PEMILU 1999 DAN PENANGANANNYA

JENIS PENYIMPANGAN	DISELESAIKAN PANITIA PENGAWAS	DILIMPAHKAN KE KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	JUMLAH
Administratif	1.394	3	1	1.398
Tata Cara	1.785	12		1.797
Pidana Pemilu	347	236	24	707
"Money Politics"	122	18		140
Netralitas Birokrasi/Pejabat	234	1	1	236
Jumlah	3.992	270	26	4.290

Sumber: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilu Tahun 1999 Tingkat Pusat, November 1999.

Meskipun demikian, kategorisasi ini tidak secara konsisten tercermin dalam pengumpulan data sebagaimana terlihat di Tabel 02, yang memisahkan antara pelanggaran administratif dan tata cara, serta memasukkan kategori baru, *money politics*. Dari sana juga kelihatan, pelanggaran administratif dan tata cara pemilu –yang mestinya diselesaikan oleh Panwas Pemilu– ternyata juga dilimpahkan ke kepolisian, bahkan ada yang sampai di pengadilan.

Pasal 26 UU No. 3/1999 menyebutkan bahwa salah satu tugas Panwas Pemilu 1999 adalah menyelesaikan sengketa. Akan tetapi dalam laporannya, Panwas Pemilu 1999 tidak menyebutkan adanya kasus-kasus sengketa pemilu. Apakah ini berarti tidak ada kasus sengketa dalam pelaksanaan Pemilu 1999?

Jika diteliti satu per satu kasus yang ditangani oleh Panwas Pemilu 1999, sebetulnya memang tidak ada kasus sengketa pemilu. Apa yang disebut dengan kasus sengketa ketika itu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi atau pelanggaran tata cara. Sebagai contoh, pada masa kampanye Pemilu 1999 banyak sekali kasus rebutan lokasi kampanye di kalangan peserta pemilu –yang oleh banyak pihak disebut sebagai sengketa pemilu. Namun setelah diteliti, sesungguhnya kejadian itu merupakan pelanggaran administrasi atau tata cara karena panitia pemilihan sudah menetapkan alokasi penggunaan lokasi kampanye. Keributan terjadi karena ada konstantan yang tidak mengetahui alokasi penggunaan lokasi kampanye yang telah ditetapkan oleh panitia pemilihan atau ada konstantan tertentu yang sengaja mengabaikannya. Oleh karena itu, Panwas Pemilu 1999 menyebutkannya sebagai pelanggaran administrasi atau tata cara pemilu, tidak menyebutnya sebagai kasus sengketa dalam pelaksanaan pemilu.

Yang menjadi masalah besar dari UU No. 3/1999 adalah tidak adanya ketentuan yang mengatur mekanisme keberatan peserta pemilu atas hasil pemilu yang diumumkan oleh penyelenggara pemilu

atau KPU. Undang-undang ini mengandaikan bahwa hasil pemilu yang ditetapkan oleh KPU sudah benar sehingga tidak bisa diganggu-gugat oleh siapa pun. Ketentuan demikian menunjukkan bahwa UU No. 3/1999 masih terpengaruh oleh undang-undang pemilu Orde Baru yang menempatkan LPU sebagai lembaga penentu segalanya, keputusannya tidak bisa dikoreksi oleh mereka yang merasa diperlakukan tidak adil atas keputusan tersebut.

Undang-Undang No. 3/1999 juga tidak mengatur mekanisme bagaimana seandainya penyelenggara pemilu tidak berhasil membuat keputusan tentang hasil pemilu. Ketentuan ini penting, mengingat saat itu anggota KPU adalah wakil-wakil partai dan pemerintah yang sangat mungkin membajak hasil pemilu karena kalah bersaing memperebutkan suara atau karena pertimbangan lain. Inilah yang menyebabkan nyaris gagalnya Pemilu 1999 karena sebagian besar anggota KPU dari partai politik tidak bersedia menandatangani hasil penghitungan suara secara nasional, dengan alasan telah terjadi banyak pelanggaran dan kecurangan dalam pelaksanaan pemilu.

Proses pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara sesungguhnya telah berlangsung damai, tertib, lancar, dan demokratis. Memang benar banyak pelanggaran dalam Pemilu 1999, namun pelanggaran yang terjadi masih dalam batas toleransi sehingga tidak berpengaruh terhadap hasil penghitungan suara nasional. Meskipun demikian, tidak tuntasnya penyelesaian pelanggaran akhirnya memberikan peluang kepada banyak pihak untuk terus mempersoalkan hasil pemilu. Peluang inilah yang mestinya harus ditutup sehingga ketika hasil akhir diumumkan, semua pihak bisa menerima dengan lapang dada karena pelanggaran-pelanggaran telah diselesaikan dan keberatan-keberatan telah dijawab.

Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada SU-MPR November 2001 memuat dua ketentuan penting yang terkait pemilu. Pertama, konstitusi menetapkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh

suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Itu artinya KPU adalah lembaga yang mandiri dan diisi oleh unsur-unsur independen. Kedua, konstitusi mengamanatkan pembentukan badan peradilan baru yang bernama Mahkamah Konstitusi, yang salah satu tugasnya adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Kedua ketentuan tersebut melandasi penyusunan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No.12/2003) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 23/2003).

Kedua undang-undang tersebut menyebut masalah-masalah pemilu meliputi pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi, sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, dan perselisihan tentang hasil pemilu. UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 memuat sejumlah pasal ketentuan pidana pemilu sehingga pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan itu disebut sebagai pelanggaran pidana pemilu. Namun, kedua undang-undang itu tidak mendefinisikan dan tidak memerinci apa yang disebut sebagai pelanggaran administrasi dan sengketa pemilu. Sedangkan pengertian tentang perselisihan hasil pemilu telah diatur secara rinci lewat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24/2003).

Penjelasan lebih lanjut tentang apa itu pelanggaran administrasi pemilu dan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu kemudian dibuat oleh Panwas Pemilu sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk menangani pelanggaran dan menyelesaikan sengketa pemilu. Jika pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003, Panwas Pemilu mendefinisikan pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan persyaratan yang diatur dalam undang-undang dan keten-

tuan lain yang dibuat oleh penyelenggara pemilu. Pengertian ini sebenarnya hanya menegaskan bahwa pelanggaran di luar pelanggaran pidana adalah pelanggaran administrasi.<sup>22</sup>

Mengenai istilah sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, Panwas Pemilu mendefinisikan hal itu sebagai perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak, atau suatu ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, di mana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, atau penghindaran dari pihak lain, yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu.<sup>23</sup> Pengertian sengketa seperti tersebut di atas sebetulnya adalah pengertian sengketa dalam hukum perdata, yang oleh Panwas Pemilu ditarik untuk kepentingan penyelenggaraan pemilu.

Karena Panwas Pemilu 2004 –yang ditugaskan untuk mengawasi pemilu legislatif maupun pemilu presiden– dipersiapkan lebih matang, hasil kerjanya pun tampak lebih baik dari pemilu sebelumnya. Hal ini terlihat dari data Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 yang disusun oleh Panwas Pemilu.

---

<sup>22</sup> Lihat Keputusan Panwas Pemilu Nomor 11 Tahun 2003 tentang Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan Keputusan Panwas Pemilu Nomor 26 Tahun 2004 tentang Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>23</sup> Lihat Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan Keputusan Panwas Pemilu Nomor 20 Tahun 2004 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Tabel 03

**Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya**

NO.	TAHAPAN	TEMUAN/LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	314	235	67
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	683	621	147
5	Kampanye	5.965	5.382	2.230
6	Pemungutan Penghitungan Suara	1597	1391	378
7	Penetapan Hasil Pemilu	4	2	NA
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	383	382	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0
	JUMLAH	8.946	8.013	2.822

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2004.

Jika diperhatikan Tabel 03, tampak bawa kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke penyelenggara pemilu (selaku pemberi sanksi administrasi) ternyata sebagian besar tidak diselesaikan. Dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu, hanya 2.822 kasus yang diselesaikan oleh KPU/KPUD. Panwas Pemilu 2004 sendiri menyatakan, kemungkinan kasus yang telah diselesaikan KPU/KPUD lebih banyak dari angka tersebut. Hanya saja karena tidak ada mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi di kantor penyelenggara pemilu, pengawas pemilu pun tidak tahu pasti berapa sesungguhnya kasus yang benar-benar diselesaikan. Ketidadaan mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran administrasi tersebut juga membuat sebagian KPU/KPUD tidak ber-sungguh-sungguh menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan pengawas pemilu.

Bagaimana dengan penanganan kasus pelanggaran pidana yang

oleh pengawas pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaan, dan disidangkan di pengadilan? Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis. Di antaranya, 905 vonis yang menyatakan terdakwa bersalah dan 117 vonis menyatakan terdakwa bebas. Ini pencapaian yang luar biasa, apalagi bila dibandingkan dengan yang terjadi pada Pemilu 1999 di mana hanya empat vonis kasus pelanggaran pemilu yang tercatat.

Tabel 04

**Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya**

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	VONIS PN
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	84	62	54	52
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	1186	995	587	537	516
5	Kampanye	1203	924	382	293	297
6	Pemungutan Penghitungan Suara	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
8	Penetan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	0	0	0	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	0
JUMLAH		3.153	2.413	1.253	1.065	1.022

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2004.

Meski demikian, tingkat efektivitas penanganan pelanggaran pidana pemilu pada Pemilu Legislatif 2004 belum memuaskan. Pengawas pemilu meneruskan 2.413 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah itu, yang dilimpahkan ke kejaksaan hanya 1.253 kasus sehingga tingkat efektivitas penanganannya dari pengawas ke kepolisian ha-

nya 51%. Dari 1.253 kasus yang dilimpahkan kepolisian ke kejaksaan, hanya 1.065 kasus yang berhasil dibawa ke persidangan sehingga tingkat efektivitas penanganan kasus dari polisi ke jaksa hanya 85%. Namun, sebagian besar kasus yang disidangkan, ternyata 88,5% tersangkanya dinyatakan bersalah oleh hakim.

Beberapa faktor menyebabkan rendahnya tingkat efektivitas penanganan pelanggaran pidana. Pertama, koordinasi antar pengawas pemilu dengan kepolisian belum berjalan dengan baik. Kedua, polisi/jaksa menilai bahwa bukti-bukti tidak cukup. Terdapat banyak alasan dalam wilayah ini, mulai dari alasan yang bisa dipahami (misalnya, karena pelaku utamanya menghilang dan polisi tidak bisa menemukan dalam jangka 30 hari) sampai dengan alasan yang terkesan mengada-ada (misalnya polisi butuh bukti forensik untuk memastikan palsu-tidaknya ijazah, padahal lembaga yang berwenang mengeluarkan ijazah tersebut sudah menyatakan bahwa ijazah itu tidak pernah dikeluarkan alias palsu).

Ketiga, adanya keputusan diskresi dari polisi/jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana dengan beberapa alasan, antara lain karena tersangka sudah dicoret dari daftar calon dan reputasinya sudah jatuh di mata publik karena ketahuan menggunakan ijazah palsu; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial. Keempat adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini, kasus-kasus yang diajukan pengawas pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kedaluwarsa. Seperti diketahui UU No. 12/2003 membatasi penanganan kasus di kepolisian hanya 30 hari dan di kejaksaan 14 hari.

Tabel 05 menunjukkan kasus-kasus sengketa (yang menjadi kewenangan pengawas pemilu untuk menyelesaikannya) pada Pemilu Legislatif 2004 yang ternyata tidak sebesar yang diperkirakan sebelumnya. Kasus-kasus sengketa umumnya muncul pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

dan pada Tahap Penetapan Calon Anggota DPR, DPD, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih. Pokok masalahnya adalah para calon tidak puas dengan keputusan partai politik dalam hal menentukan nomor urut calon. Sebetulnya ini adalah masalah internal partai sehingga pengawas tidak bisa berbuat lain, kecuali kembali pada ketentuan undang-undang. Apakah hal ini bisa disebut sebagai sengketa pemilu? Jika mengacu pada ketentuan undang-undang, dan definisi sengketa pemilu yang dibuat Panwas Pemilu, sesungguhnya hal itu bukanlah kasus sengketa. Sebab ketidakpuasan satu pihak tidak punya dasar pijakan hukum, sementara keputusan partai sudah sesuai dengan aturan.

Tabel 05

**Sengketa Pemilu Legislatif 2004 dan Penyelesaiannya**

NO.	TAHAPAN	DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	45	21	4	3
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	147	90	8	26
5	Kampanye	305	210	18	17
6	Pemungutan dan Penghitungan Suara	139	58	2	14
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	8	1	1	1
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0
JUMLAH		644	380	33	61

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2004.

Selain pada masa pencalonan dan penetapan calon terpilih, pada Tahap Kampanye juga terjadi banyak sengketa antarpeserta pemilu, mulai dari perebutan tempat pemasangan atribut parpol sampai dengan perebutan lapangan untuk kampanye rapat umum. Terhadap kasus-kasus seperti ini, biasanya pengawas pemilu lebih banyak berperan sebagai mediator sehingga kedua belah pihak sendiri yang membuat keputusan untuk menyelesaikannya. Jika pun pengawas harus membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat, keputusan tersebut biasanya efektif. Hanya saja, seperti pada Pemilu 1999, kasus-kasus perebutan lokasi kampanye seperti itu sebetulnya bukanlah sengketa pemilu dalam arti yang sebenarnya. Perebutan lokasi kampanye itu terjadi karena salah satu pihak tidak mengetahui jadwal penggunaan lokasi kampanye atau sengaja bermaksud memakai jatah konstestan lain, yang berarti kalau dipaksakan merupakan pelanggaran terhadap keputusan penyelenggara pemilu yang telah mengatur jadwal penggunaan lokasi kampanye.

Pengawas pemilu menghadapi masalah serius ketika calon peserta pemilu atau kandidat tidak menerima keputusan yang dibuat penyelenggara pemilu. Misalnya, partai tertentu tidak menerima keputusan KPU/KPUD yang tidak meloloskannya menjadi peserta pemilu. Partai kemudian melapor ke Panwas Pemilu/Panwas Pemilu daerah dan mengajukan gugatan sengketa atas keputusan KPU/KPUD tersebut. Untuk beberapa kasus seperti itu, KPU/KPUD menerima hasil keputusan Panwas Pemilu/Panwas Pemilu Daerah, karena (setelah diteliti) memang ada kesalahan dalam membuat keputusan. Namun, sebagian besar keputusan Panwas Pemilu/Panwas Pemilu Daerah yang bermaksud mengubah keputusan KPU/KPUD tentang peserta Pemilu tersebut diabaikan karena KPU/KPUD merasa telah benar dalam membuat keputusan.

Hal-hal seperti inilah yang menyebabkan terjadinya ketegangan antara Panwas Pemilu dan KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004. KPU merasa keputusannya sudah final dan mengikat

sehingga tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun, sedangkan Panwas Pemilu yang berwenang menyelesaikan sengketa merasa punya hak untuk mengoreksi keputusan KPU yang dianggap merugikan partai atau pun kandidat. Ketegangan ini terjadi karena UU No. 12/2003 tidak membuka ruang untuk mengoreksi keputusan KPU/KPUD, khususnya keputusan yang terkait dengan masalah-masalah nonhasil pemilu. Para pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD tidak bisa mengajukan keberatan (karena undang-undang tidak mengatur). Karena itu, mereka mencoba mengadu ke Panwas Pemilu/Panwas Pemilu Daerah, padahal kewenangan lembaga pengawas tersebut sangat terbatas.

Ini berbeda dengan kasus perselisihan hasil pemilu, yang oleh konstitusi memang diserahkan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menyelesaikannya. Ketidakpuasan para calon DPD atau partai peserta pemilu terhadap penetapan hasil pemilu oleh KPU otomatis menimbulkan perselisihan atau sengketa hasil pemilu. Namun, dengan banyaknya kasus yang ditangani (258 kasus teregistrasi) dan terbatasnya waktu untuk menyelesaikannya (14 hari), membuat MK keliru dalam proses pengujian gugatan atas hasil pemilu. Lembaga ini salah dalam menentukan barang bukti atau alat penguji sah hasil perolehan suara kontestan pemilu. Kasus perselisihan perolehan suara di Bondowoso, Jawa Timur, misalnya, mencuat karena objek yang diajukan sengketa di MK ternyata salah alamat.

Mahkamah Konstitusi juga membuat beberapa keputusan yang didasarkan atas hasil penghitungan suara yang telah direkayasa. Misalnya, dalam gugatan Partai Damai Sejahtera (PDS) atas penetapan KPU yang memberikan kursi DPR kepada Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) dari daerah pemilihan Irian Jaya Barat. Dalam kasus ini, MK memenangkan gugatan PDS. Ternyata, belakangan terbukti di Pengadilan Negeri Sorong bahwa bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan MK ternyata tidak otentik. Anggota KPU setempat yang terlibat dalam proses pemalsuan hasil penghitungan suara ini di-

vonis bersalah oleh hakim. Kasus serupa juga terjadi pada gugatan yang dimenangkan MK untuk partai politik di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Tenggara.

Bagaimana dengan penanganan pelanggaran dalam Pemilu Presiden 2004? Tabel 06 memperlihatkan penanganan kasus pelanggaran administrasi pemilu presiden juga tidak memuaskan. Laporan Panwas Pemilu menunjukkan dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan ke penyelenggara pemilu, hanya 259 kasus yang diselesaikan. Sama dengan Pemilu Legislatif 2004, hal itu terjadi karena tiadanya mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran administrasi di kantor penyelenggara pemilu yang membuat jajaran penyelenggara pemilu tidak bersungguh-sungguh menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi.

Tabel 06

**Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004 dan Penanganannya**

NO.	TAHAPAN	LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1	Pendaftaran Pemilih	23	21	7
2	Pendaftaran Calon	0	0	0
3	Kampanye	334	293	69
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	662	648	122
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih II	2	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	83	76	9
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	192	120	52
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0
JUMLAH		1296	1158	259

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Sedangkan untuk kasus pelanggaran pidana, sebagaimana tampak pada Tabel 07, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Presiden 2004 terdapat 79 vonis. Sekali lagi jika dibandingkan dengan Pemilu 1999, jumlah vonis ini merupakan pencapaian yang tinggi. Hanya saja penanganan kasus pidana sebetulnya tidak efektif. Dari 187 kasus yang diserahkan pengawas pemilu kepada penyidik kepolisian, hanya 94 kasus dilimpahkan ke kejaksaan dan hanya 82 kasus yang berhasil dibawa ke persidangan yang kemudian menghasilkan 79 vonis. Inefektivitas ini terjadi karena koordinasi antar pengawas pemilu dengan kepolisian belum berjalan dengan baik; adanya penilaian polisi/jaksa bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup; adanya keputusan diskresi dari polisi/jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh pengawas pemilu; atau pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas.

Tabel 07

**Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004 dan Penanganannya**

NO.	PUTARAN/TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	VONIS PN
<b>I</b>	<b>PUTARAN I</b>					
1	Pendaftaran Pemilih	16	14	14	14	14
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	0	0
3	Kampanye	110	78	33	30	30
<b>II</b>	<b>PUTARAN II</b>					
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	62	47	34	31	29
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih	0	0	0	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	42	24	5	2	2
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	44	24	8	5	4
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0	0
	<b>JUMLAH</b>	<b>274</b>	<b>187</b>	<b>94</b>	<b>82</b>	<b>79</b>

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Sebagaimana terlihat dalam Tabel 08 berikut, kasus-kasus sengketa nonhasil pemilu pada Pemilu Presiden 2004, ternyata tidak sebesar yang diperkirakan sebelumnya. Sekali lagi, ini menunjukkan bahwa apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya sesuatu yang tidak jelas atau setidaknya tidak banyak terjadi.

Tabel 08

**Sengketa Pemilu Presiden 2004 dan Penyelesaiannya**

NO.	TAHAPAN	DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
1	Pendaftaran Pemilih	1	1	0	0
2	Pendaftaran Calon	1	0	0	1
3	Kampanye	10	8	2	0
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	19	14	3	0
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih II	0	0	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	1	1	0	0
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	11	9	1	1
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0
JUMLAH		43	33	6	2

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Ada satu kasus yang menyedot perhatian nasional, yakni ketika KH Abdurrahman Wahid meminta Panwas Pemilu untuk menyelesaikan kasus sengketanya dengan KPU. Panwas Pemilu sendiri menilai, KPU tidak cermat dalam mengambil keputusan tentang tidak dimasukkannya Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden sehingga permintaan Abdurrahman Wahid tersebut harus diterima. Sikap ini didasari oleh ketentuan undang-undang yang memberikan tugas dan wewenang Panwas Pemilu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Proses penyelesaian sengketa pun dilakukan secara bertahap, mulai dari jalan musya-

warah antarpihak, menawarkan alternatif penyelesaian, sampai dengan membuat keputusan final dan mengikat.

Namun KPU –yang juga berpegang pada undang-undang– berpandangan bahwa keputusannya sudah final dan mengikat sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi oleh siapapun, termasuk Panwas Pemilu. Kasus ini menunjukkan bahwa masalah sengketa pemilu harus diperjelas lagi (apabila memang soal sengketa dalam penyelenggaraan pemilu ini masih dianggap ada) agar tidak menimbulkan multitafsir dan kontroversi. Namun, sesungguhnya jalan paling tepat untuk mengatasi masalah ini adalah melalui perbaikan undang-undang pemilu, dengan membuka ruang untuk mengoreksi keputusan KPU lewat mekanisme keberatan atas keputusan KPU bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan tersebut. Dalam hal ini, keberatan bisa diajukan ke lembaga peradilan atau hakim khusus yang diberi tugas untuk itu.

Meskipun di sini tidak dipaparkan secara khusus tentang penanganan pelanggaran dan sengketa Pilkada 2005, namun secara umum bisa dikatakan bahwa masalahnya tidak jauh berbeda dengan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004. Selain karena mekanisme dan prosedurnya hampir sama, juga karena peraturan tentang penyelenggara dan pengawas tidak beda. Hanya untuk penanganan sengketa hasil pilkada saja yang berbeda. Pada pemilu legislatif dan pemilu presiden, penyelesaian sengketa hasil pemilu ditangani oleh MK, sedangkan dalam pilkada hal itu diurus oleh Mahkamah Agung (MA) yang didelegasikan kepada Pengadilan Tinggi (PT).

## **C. MASALAH PENEGAKAN HUKUM**

### **1. Pelaksanaan dan Penahapan Pemilu**

Guna mencapai kualitas pemilu yang tinggi, pelaksanaan pemilu harus memperhatikan standar internasional pemilu demokratis yang meliputi 15 aspek sebagaimana dibahas dalam bab sebelumnya. Dalam manajemen pemilu, operasionalisasi ke-15 standar itu terdapat

dalam wilayah perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Aspek pembentukan kerangka hukum, pemilihan sistem pemilu, pembentukan badan penyelenggara pemilu, dan penganggaran masuk dalam wilayah perencanaan; lalu aspek pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pemilu, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara masuk dalam wilayah pelaksanaan; sedangkan aspek akses media dan pemantauan masuk wilayah evaluasi.

Dalam konteks penegakan hukum, wilayah pelaksanaan merupakan bagian paling penting karena dalam wilayah inilah peraturan perundang-undangan pemilu menjadi dasar dan pedoman bagi pelaksanaan pemilu. Dengan demikian, siapapun yang menyimpang atau melanggar peraturan perundangan tersebut bisa dikenakan sanksi hukum, baik sanksi administrasi yang diberikan oleh penyelenggara pemilu atau sanksi pidana pemilu yang diberikan oleh lembaga peradilan. Demikian juga, keputusan penyelenggara pemilu yang dinilai menyalahi peraturan perundangan bisa dikoreksi oleh lembaga peradilan.

Proses pelaksanaan pemilu yang kompleks biasanya dibagi berdasarkan tahapan-tahapan pelaksanaan, yang masing-masing ditentukan mekanisme dan prosedurnya. Secara umum, tahapan-tahapan pemilu legislatif meliputi pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pemilu, penetapan daerah pemilihan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, dan penetapan calon terpilih. Tahapan pemilu eksekutif, dalam hal ini pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, sesungguhnya lebih sederhana daripada pemilu legislatif, sebab tidak ada kompleksitas penentuan daerah pemilihan dan keruwetan rekapitulasi penghitungan. Dalam pemilu presiden atau kepala daerah hanya ada satu pasang kursi yang jadi rebutan sehingga siapa yang memperoleh suara terbanyak, merekalah yang menang. Oleh karena itu, dengan mencermati masalah-masalah hukum yang terdapat dalam setiap tahapan pemilu legislatif, sudah bisa diperkirakan bagaimana masalah-masalah serupa terjadi dalam setiap tahapan pemilu presiden dan pemilu kepala daerah.

Data yang dikumpulkan Panwas Pemilu 2004 menunjukkan, dalam Pemilu Legislatif 2004, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana banyak terdapat pada tahapan penetapan peserta pemilu, penetapan kandidat, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan hasil pemilu, serta penetapan calon terpilih (Lihat Tabel 09, Tabel 10, Tabel 11, dan Tabel 12). Sedangkan pada Pemilu Presiden 2004, pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana banyak terdapat pada tiga tahapan saja, yakni pendaftaran pemilih, kampanye, serta pemungutan dan penghitungan suara (Lihat Tabel 13, Tabel 14, Tabel 15 dan Tabel 16). Meski di sini tidak bisa ditampilkan data pelanggaran Pilkada 2005, namun dapat diperkirakan bahwa pemetaan masalah pelanggaran tidak jauh berbeda dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Tabel 09

**Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004**

(Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke KPU)

NO.	TAHAPAN PEMILU	JUMLAH PELANGGARAN			
		LAPORAN DITERIMA PANWAS	% TERHADAP TOTAL LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	% TERHADAP LAPORAN DITERIMA
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	-
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	314	3,51	235	74,84
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	-
4	Verifikasi Calon Legislatif	683	7,64	621	90,92
5	Kampanye	5965	66,68	5382	2230
6	Pemungutan Penghitungan Suara	1597	17,85	1391	92,23
7	Penetapan Hasil Pemilu	4	0,04	2	50
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	383	4,28	382	99,74
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	-
JUMLAH		8946	100	8013	89,57

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD 2004.

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 10

### Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004

(Yang Ditangani KPU)

NO.	TAHAPAN PEMILU	JUMLAH PELANGGARAN		
		YANG DITERIMA DARI PANWAS	DITANGANI KPU	% YANG DITANGANI TERHADAP YANG DITERIMA
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	-
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	235	67	28,51
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	-
4	Verifikasi Calon Legislatif	621	147	23,67
5	Kampanye	5382	2230	41,43
6	Pemungutan Penghitungan Suara	1391	378	21,17
7	Penetapan Hasil Pemilu	2	NA	-
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	382	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	-
JUMLAH		8013	2822	35,22

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD 2004

Tabel 11

### Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004

(Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke Penyidik)

NO.	TAHAPAN PEMILU	JUMLAH PELANGGARAN			
		LAPORAN DITERIMA PANWAS	% TERHADAP TOTAL PELANGGARAN PIDANA	DITERUSKAN KE PENYIDIK	% TERHADAP LAPORAN YANG DITERIMA
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	-
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	5,39	84	49,41
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	-
4	Verifikasi Calon Legislatif	1.186	37,62	995	83,9
5	Kampanye	1.203	38,15	924	76,81
6	Pemungutan Penghitungan Suara	594	18,84	410	69,02

## PENGALAMAN PEMILU DI INDONESIA

7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	-
8	Penetan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	0	0	0	-
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	-
JUMLAH		3.153	100	2.413	76,97

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD 2004.

Tabel 12

### Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004

(Yang Diproses Penyidik hingga Ke Pengadilan)

NO.	TAHAPAN PEMILU	JUMLAH PELANGGARAN				
		DITERIMA PENYIDIK DARI PANWAS	DITERUSKAN KE		DIPUTUS PN	
			KEJAKSAAN	PENGADILAN	JUMLAH PERKARA	%TERHADAP LAPORAN YANG DITERIMA PENYIDIK
1	Pendaftaran					
	Pemilih (P4B)	0	0	0	0	-
2	Verifikasi Calon					
	Peserta Pemilu	84	62	54	52	61,91
3	Penetapan Daerah					
	Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	0	-
4	Verifikasi Calon Legislatif	995	587	537	516	51,86
5	Kampanye	924	382	293	297	32,14
6	Pemungutan					
	Penghitungan Suara	410	222	181	157	38,29
7	Penetapan					
	Hasil Pemilu	0	0	0	0	-
8	Penetan Perolehan					
	Kursi dan Calon Terpilih	0	0	0	0	-
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	-
JUMLAH		2413	1253	1065	1022	42,35

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD, DPRD 2004.

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 13

### Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004

(Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke KPU)

NO.	TAHAPAN PEMILU	LAPORAN DITERIMA		DITERUSKAN KE KPU	
		JUMLAH KASUS	% TERHADAP TOTAL PELANGGARAN	JUMLAH KASUS	% TERHADAP LAPORAN DITERIMA
1	Pendaftaran Pemilih	23	1,77	21	84
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	-
3	Kampanye	334	25,78	293	87,72
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	662	51,08	648	97,89
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	-
6	Pendaftaran Pemilih II	2	0,15	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	83	6,4	76	91,57
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	192	14,82	120	62,5
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	-
JUMLAH		1296	100	1158	89,35

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004.

Tabel 14

### Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden 2004

(Yang Ditangani KPU)

NO.	TAHAPAN PEMILU	JUMLAH PELANGGARAN		
		YANG DITERIMA DARI PANWAS	DITANGANI KPU	% YANG DITANGANI TERHADAP YANG DITERIMA
1	Pendaftaran Pemilih	21	7	33,33
2	Pendaftaran Calon	0	0	-
3	Kampanye	293	69	23,55
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	648	122	18,83
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	-
6	Pendaftaran Pemilih II	0	0	-

## PENGALAMAN PEMILU DI INDONESIA

7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	76	9	11,84
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	120	52	43,33
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	-
JUMLAH		1296	259	19,98

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004.

Tabel 15

### Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004

(Yang Diteruskan Panwas Pemilu ke Penyidik)

NO.	TAHAPAN PEMILU	LAPORAN DITERIMA		DITERUSKAN KE PENYIDIK	
		JUMLAH KASUS	% TERHADAP TOTAL KASUS DITERIMA	JUMLAH KASUS	% TERHADAP KASUS PER TAHAPAN
1	Pendaftaran Pemilih	16	5,83	14	87,5
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	-
3	Kampanye	110	40,15	78	70,91
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	62	22,63	47	75,81
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	-
6	Pendaftaran Pemilih II	0	0	0	-
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	42	15,33	24	57,14
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	44	16,06	24	54,55
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	-
JUMLAH		274	100	187	68,25

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004.

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 16

### Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden 2004

(Yang Diproses oleh Penyidik hingga ke Pengadilan)

NO.	TAHAPAN PEMILU	DITERIMA PENYIDIK DARI PANWAS	DITERUSKAN KE		DIPUTUS PN	
			KEJAKSAAN	PENGADILAN	JUMLAH PERKARA	% TERHADAP LAPORAN YANG DITERIMA PENYIDIK
1	Pendaftaran Pemilih	14	14	14	14	100
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	0	-
3	Kampanye	78	33	30	30	38,46
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	47	34	31	29	61,7
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	-
6	Pendaftaran Pemilih II	0	0	0	0	-
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	24	5	2	2	8,33
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	24	8	5	4	16,67
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0	0
JUMLAH		187	94	82	79	42,25

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004.

## 2. Masalah Hukum Per Tahapan

### a) Pendaftaran Pemilih

Pada Pemilu 2004, sosialisasi pendataran pemilih sangat kurang sehingga masyarakat tidak mengetahuinya. Akibatnya, mereka tidak sempat mempersiapkan diri untuk menerima petugas pendaftar di rumah agar proses pendaftaran pemilih berjalan lancar. Hasil pendaftaran pemilih jauh dari target. Banyak warga yang tak terdaftar, tapi ada juga yang didaftar doble. Di banyak daerah ada warga yang belum berusia 17 tahun terdaftar sebagai pemilih, bahkan ada orang yang sudah meninggal juga didaftar sebagai pe-

milih.

Sistem blok yang dipakai pada proses pendaftaran pemilih tidak bisa sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten oleh petugas-petugas di lapangan. Akibatnya, di beberapa daerah ada satu kawasan yang didaftar dua kali, sebaliknya ada kawasan yang terlewat. Banyaknya orang yang tidak terdaftar atau didaftar dobel juga akibat rendahnya keterampilan dan juga kemalasan petugas di lapangan. Di beberapa daerah, dilaporkan banyak petugas yang tidak menjalankan prosedur dan mekanisme pendaftaran yang telah ditetapkan. Banyak petugas yang bekerja hanya mengacu pada hasil sensus sebelumnya, tanpa terjun ke lapangan. Ada juga petugas yang menyerahkan tugas-tugas pendaftaran kepada orang lain yang tidak terlatih.

Setelah daftar pemilih tetap (DPT) diumumkan, KPU membuka pendaftaran pemilih bagi mereka yang belum didaftar, dengan membuka pendaftaran tambahan. Kebijakan ini di satu sisi merupakan bentuk penghormatan hak pilih bagi warga yang belum terdaftar untuk mengikuti pemilu; tetapi di sisi lain bisa mengacaukan proses pemilu karena perubahan jumlah pemilih yang tidak sesuai dengan jadwal penetapan jumlah pemilih akan mengganggu penyediaan logistik yang pada akhirnya bisa merusak sistem pemilu yang transparan dan akuntabel.

## **b) Penetapan Peserta Pemilu**

Pada Pemilu 2004, sosialisasi tentang kegiatan Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Peserta Pemilu juga sangat kurang, sehingga masyarakat tidak mengetahui tentang apa dan bagaimana pendaftaran dan penelitian peserta pemilu tersebut. Akibatnya, ketika ada orang-orang (dari tim sukses calon DPD tertentu) meminta atau meminjam KTP untuk difotokopi, warga menyerahkan begitu saja tanpa berprasangka bahwa fotokopi KTP tersebut akan digunakan sebagai bukti dukungan bagi calon DPD tertentu yang

tidak dikenalnya. Hal serupa juga terjadi pada pendaftaran partai peserta pemilu. Oleh karena ketidaktahuannya, ketika orang-orang (tim rekrutmen partai politik) menyodorinya KTA, warga serta merta menerimanya tanpa berpikir panjang bahwa KTA tersebut akan digunakan sebagai bukti untuk mendaftar. Padahal bisa jadi warga sudah menjadi anggota partai lainnya.

Dalam verifikasi faktual calon peserta pemilu, pengawas pemilu di berbagai daerah menerima informasi dan laporan dari masyarakat tentang adanya pencurian fotokopi KTP dan pencatutan nama untuk mendukung calon DPD tertentu. Sedangkan untuk parpol calon peserta pemilu, pengawas pemilu menerima informasi dan laporan tentang pencatutan nama warga untuk menjadi anggota parpol dan pencatutan alamat rumah/ruko/kantor sebagai kantor partai. Sayangnya, informasi dan laporan tersebut tidak bisa diproses lebih lanjut oleh pengawas pemilu karena sebagian besar KPUD menutup akses terhadap dokumen-dokumen pendaftaran peserta pemilu. Padahal dari sisi pengawasan, pencurian fotokopi dan pencatutan nama atau alamat rumah/ruko/kantor untuk kepentingan dokumen pendaftaran peserta pemilu merupakan tindak pidana pemilu.

### **c) Penetapan Kandidat**

Setidaknya ada tiga persyaratan yang tidak mudah didapatkan para bakal-calon legislatif, yaitu surat keterangan bebas dari G30S/PKI, surat keterangan bebas pidana, dan surat keterangan sehat jasmani dan rohani. Masing-masing surat tersebut dikeluarkan oleh insitusi militer (kodam/kodim), lembaga peradilan (pengadilan negeri) dan dokter rumah sakit pemerintah. Dalam hal ini, hanya institusi militer (kodam/kodim) yang cepat merespons permintaan para bakal-calon tersebut karena di sana sudah ada standarisasi pemberian surat bebas G30S/PKI. Sedangkan di pengadilan negeri, butuh waktu lama dengan prosedur yang cenderung ber-

belit-belit dalam mengeluarkan surat keterangan bebas pidana. Demikian pula di rumah sakit pemerintah dalam memberikan surat keterangan sehat jasmanai rohani. Hak itu terjadi karena kedua institusi tersebut tidak mempunyai standar baku dalam melayani kebutuhan para bakal calon tersebut.

Belakangan juga muncul masalah yang terkait dengan persyaratan pendidikan karena tidak adanya pemahaman yang sama antara penyelenggara pemilu dengan Departemen Pendidikan Nasional dalam hal memaknai apa yang disebut dengan ijazah hasil ujian persamaan paket-C. Dengan Departemen Agama juga muncul masalah terkait dengan pengertian surat keterangan lulus sederajat SLTA.

Tentang persyaratan pendidikan, banyak sekali terjadi kasus manipulasi, seperti penggunaan ijazah SLTA palsu, ijazah ujian persamaan SLTA palsu, dan surat keterangan lulus setara SLTA palsu. Juga terdapat penggunaan ijazah sarjana tetapi yang bersangkutan tidak pernah mempunyai ijazah SLTA atau yang sederajat. Ada bakal calon menggunakan ijazah SLTA tetapi yang bersangkutan tidak pernah mempunyai ijazah SLTP atau setara SLTP; menggunakan surat keterangan lulus setara SLTA tetapi yang bersangkutan tidak pernah mengikuti proses untuk mendapatkan surat keterangan lulus setara SLTA tersebut, dan lain-lain. Masalah lain adalah banyaknya calon yang berstatus PNS. Pokok masalah di sini adalah kepastian, kapan seseorang PNS itu benar-benar dianggap mundur sehingga boleh menjadi calon anggota legislatif: apakah pada saat mengajukan surat pengunduran diri, apakah pada saat atasannya menerima kemundurannya, atau apakah pada saat yang bersangkutan tidak lagi menerima gaji.

#### **d) Kampanye**

UU No. 12/2003 mengatur tentang masa kampanye selama tiga pekan dan penjadwalannya diatur KPU. Meski KPU telah

membuat jadwal kampanye, banyak partai yang melakukan kampanye sebelum waktunya. Bahkan, sebelum peserta pemilu ditentukan, sudah ada partai yang melakukan kampanye. Karena kampanye di luar jadwal merupakan pelanggaran pidana pemilu, pengawas pemilu bertindak tegas terhadap para pelanggarnya. Langkah pengawas pemilu ini mengundang perlawanan dari partai sehingga banyak tenaga dan energi yang tersedot ke masalah ini. Proses penanganan kasus pun tidak berjalan mulus karena elite partai melakukan langkah-langkah untuk menghambat proses penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu ini.

Masalah krusial yang muncul pada tahapan kampanye adalah ketika aturan-aturan operasional yang dibuat oleh KPU justru menyimpang dari ketentuan undang-undang. Hal ini tidak saja membingungkan pelaku-pelaku kampanye tetapi juga menyulitkan upaya penegakan hukum yang menjadi tugas penting pengawas pemilu. Selain itu, keluarnya peraturan pemerintah tentang cuti pejabat dan penggunaan fasilitas negara terkait kampanye sangat terlambat sehingga mengacaukan proses persiapan pelaksanaan pemilu di lapangan. Di satu pihak, hal ini membuat banyak pejabat negara menjadi tidak bisa berkampanye karena surat cutinya belum keluar; di lain pihak, pengaturan penggunaan fasilitas yang tidak jelas rujukan hukumnya bisa dimanipulasi penggunaannya oleh pejabat negara dari partai tertentu untuk kampanye.

Terdapat dua jenis pelanggaran yang masif selama masa kampanye, yaitu pelanggaran lalu lintas dan pelibatan anak-anak dalam kampanye. Polisi sebetulnya sudah bertindak tegas, dengan melakukan tindakan langsung (tilang) atau teguran bagi pelanggarnya. Namun, pelanggaran tetap saja tinggi karena langkah polisi tidak didukung oleh peserta pemilu untuk mengendalikan massa kampanye agar tidak melanggar peraturan lalu lintas. Sedangkan soal pelibatan anak-anak, itu lebih karena peserta kampanye belum menyadari betapa bahayanya membawa anak-anak

ke arena kampanye. Peserta pemilu sendiri membiarkan hal itu karena tidak ingin kehilangan massa kampanye gara-gara dilarang membawa anak dalam kampanye.

Soal adanya politik uang dalam arti jual beli suara pada masa kampanye atau pada hari-hari menjelang coblosan, sebetulnya banyak diinformasikan dan dilaporkan masyarakat ke pengawas pemilu, termasuk politik uang terkait penentuan nomor urut calon anggota legislatif. Namun, sebagian besar informasi dan laporan tersebut tidak bisa ditindaklanjuti karena minimnya bukti. Bahkan, ketentuan pasal pidana pemilu dalam UU No. 12/2003 yang telah menegaskan bahwa hanya pemberi uang/barang yang akan terkena sanksi pidana –sedangkan pihak penerima uang/barang tidak kena sanksi pidana– tetap saja tidak mampu mendorong secara signifikan upaya memerangi pelaku politik uang. Hanya kasus-kasus di mana pengawas pemilu menangkap langsung kasus politik uang yang akhirnya bisa diproses ke pengadilan.

UU No. 12/2003 memuat beberapa ketentuan tentang dana kampanye yang meliputi tiga hal, yaitu tentang sumber dana kampanye, mekanisme pelaporan dana kampanye, dan larangan peserta pemilu menerima dana kampanye dari beberapa pihak tertentu. Terhadap ketentuan-ketentuan tentang dana kampanye, terkesan peserta pemilu ‘tidak mau’ dikontrol; Keputusan KPU sendiri tidak menyinggung sama sekali posisi dan peran pengawas pemilu dalam soal dana kampanye. Pada kenyataannya, ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh KPU tentang dana kampanye –termasuk kewajiban menyebut asal-usul saldo dalam rekening dan batas akhir penyerahannya– sama sekali tidak ditaati oleh peserta pemilu. Bahkan, sampai proses pemilu selesai pun masih ada parpol yang tidak menyerahkan laporan dana kampanye. Dengan demikian, ketentuan dana kampanye dalam UU No. 12/2003 sama sekali tidak berguna.

**e) Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara**

Waktu yang sempit dan koordinasi kerja yang buruk menyebabkan pengadaan logistik pemilu tidak sesuai jadwal. Beban KPU memang sangat berat, terutama dalam pengadaan surat suara. Untuk Pemilu Legislatif 2004, KPU harus mencetak dan mendistribusikan 69 jenis surat suara untuk pemilu anggota DPR, 32 surat jenis suara DPD, 211 jenis surat suara DPRD Provinsi, dan 1.745 jenis surat suara DPRD Kabupaten/Kota. Secara total, jumlah surat suara mencapai 660 juta lembar, termasuk cadangan 10%. KPU tidak bisa begitu saja mendesentralisasi pencetakan surat suara ke penyelenggara pemilu di daerah karena undang-undang memang mewajibkan KPU yang harus mencetak surat suara. Faktor lain, kemampuan dan kualitas percetakan juga tidak merata di setiap daerah sehingga desentralisasi justru mengundang masalah.

Pada hari-H pemungutan suara terjadi kasus surat suara tertukar antardaerah pemilihan di beberapa daerah. Untuk mengantisipasi masalah tersebut KPU membuat kebijakan membolehkan pemilih menggunakan surat suara yang tertukar tersebut, dengan catatan hal itu disetujui oleh para saksi dan perolehan suaranya hanya dicatat nama partainya saja. Kebijakan tersebut sebetulnya tidak perlu. Selain bertentangan dengan undang-undang, hal itu bisa mengundang potensi untuk disengketakan atau dipermasalahkan oleh calon-calon legislatif yang namanya tidak ada dalam surat suara yang dicoblos pemilih di daerah pemilihannya. Lagi pula, KPU sudah menyiapkan 10% surat suara cadangan yang tersedia di masing-masing kantor KPU Kabupaten/Kota.

Penghitungan suara akhirnya juga terlambat dari jadwal yang telah ditetapkan sendiri oleh KPU, meskipun hal itu tidak melampaui batasan yang ditentukan oleh undang-undang. Secara umum, keterlambatan ini terjadi terutama karena petugas pemilu di tingkat bawah (KPPS, PPS, PPK) belum memahami sepenuh-

nya prosedur penghitungan suara. Penghitungan suara di TPS pada hari-H secara umum lancar karena kesulitan-kesulitan yang dialami oleh petugas bisa dibantu oleh mereka yang hadir di TPS. Namun ketika rekapitulasi penghitungan suara masuk di PPS, prosesnya mulai tersendat dan semakin tersendat-sendat di PPK. Penyebabnya antara lain, petugas kurang memahami prosedur rekapitulasi penghitungan suara, petugas masih kecapaian karena energinya terkuras untuk mengurus distribusi surat suara, petugas diintervensi atau dikacaukan oleh pihak ketiga, dan petugas terlibat dalam persekongkolan untuk mengubah hasil rekapitulasi suara.

Namun, keterlambatan pengiriman hasil penghitungan suara dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ke KPU, bukan semata-mata karena masalah tersendatnya rekapitulasi penghitungan suara di PPK dan PPS, tetapi juga karena ketidakberesan dalam lembaga penyelenggara pemilu tersebut, terutama di sebagian KPU Kabupaten/Kota. Ini akibat rendahnya kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota sebab KPU Provinsi tidak punya otoritas untuk mengontrol mereka, sementara KPU tidak mungkin efektif mengontrol lebih dari 400 KPU Kabupaten/Kota. Akibat lanjutannya, sebagian KPU Kabupaten/Kota –tidak saja kinerjanya rendah sehingga terlambat mengirim hasil penghitungan suara– terlibat dalam persekongkolan mengubah hasil penghitungan suara.

Kekisruhan dalam penghitungan suara yang terjadi di beberapa KPU Kabupaten/Kota sebetulnya tidak lepas dari ketidaksiapan saksi-saksi dari peserta pemilu untuk mengikuti proses penghitungan suara. Mereka tidak saja tidak memahami prosedur penghitungan suara, tetapi juga tidak bekerja sungguh-sungguh, seperti meninggalkan lokasi pada saat penghitungan belum selesai. Ironisnya, para saksi sering membuat ulah, mereka mempersoalkan kembali penghitungan suara di tingkat bawah, meskipun

saksi mereka sudah menyetujui perhitungan tersebut. Masalah jadi runyam karena para saksi ini juga tak segan melakukan kekerasan terhadap petugas pemilu, atau sebaliknya membuat persekongkolan dengan petugas untuk mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara.

Dengan dalih bahwa pada pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara terjadi banyak pelanggaran dilakukan oleh petugas dan kecurangan dilakukan oleh partai-partai besar, sejumlah partai menuntut dilakukannya pemilu ulang. Meskipun tuntutan tersebut tidak logis dan tidak realistis, tetapi karena mereka bisa menunjukkan adanya pelanggaran di berbagai tempat, tuntutan partai itu tidak bisa ditepis begitu saja. Bagaimanapun juga tuntutan tersebut telah mengurangi legitimasi pemilu, meskipun tuntutan itu teredam setelah diabaikan oleh publik.

#### **f) Penetapan Hasil Suara**

Pada Pemilu Legislatif 2004, penetapan hasil pemilu tersendat-sendat dan tidak sesuai dengan jadwal karena proses penghitungan suara di tingkat kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/keurahan terlambat. Hal ini sesungguhnya disebabkan oleh buruknya pemahaman penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan terhadap aturan penghitungan suara dan penetapan hasil pemilu. Tidak optimalnya koordinasi antara KPU dengan penyelenggara pemilu di tingkatan bawahnya juga menjadikan masalah pada tahapan penetapan hasil pemilu ini berlarut-larut.

Peserta pemilu pun tak siap mengikuti proses rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua tingkatan. Akibatnya, keberatan yang menumpuk-numpuk sebelumnya muncul dalam proses rekapitulasi tahap akhir. Keadaan tersebut juga berkontribusi pada kelambanan proses penetapan hasil pemilu. Banyaknya pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang ditolak, mempertegas ketidaksiapan peserta pemilu dalam proses rekapitulasi

penghitungan suara dari tingkatan TPS sampai kabupaten/kota.

Karena penetapan hasil pemilu merupakan otoritas KPU, pada tahapan ini Panwas Pemilu menerima laporan beberapa pelanggaran administrasi dan pidana, meski jumlahnya tidak seberapa. Sebenarnya, untuk kasus pelanggaran administrasi dalam hal terjadi kekeliruan penghitungan perolehan suara, pihak yang dirugikan bisa langsung ke MK untuk menggugat keputusan KPU. Namun jika dalam kasus itu terbukti terjadi pengubahan hasil penghitungan suara, pelakunya bisa dipidanakan oleh pengawas pemilu.

Akibat kebijakan KPU yang tidak bersedia merespons keberatan dari peserta pemilu atas proses penetapan hasil pemilu –KPU selalu mempersilakan peserta pemilu ke MK bila merasa dirugikan– terjadi tumpukan gugatan di MK. Menumpuknya gugatan dan pendeknya waktu yang tersedia untuk mengambil keputusan mengakibatkan Mahkamah Konstitusi terjebak pada kesalahan-kesalahan yang mestinya tidak perlu terjadi, seperti membuat keputusan yang objeknya salah atau keputusan didasarkan kepada bukti-bukti yang tidak otentik.

### **g) Penetapan Calon Terpilih**

Pascapenetapan perolehan jumlah kursi untuk masing-masing partai peserta pemilu dan penetapan calon terpilih, pengawas pemilu menerima laporan yang menunjukkan bahwa banyak calon terpilih persyaratannya tidak beres. Sebagian merupakan sisa-sisa kasus lama, yang muncul kembali karena pada saat pendaftaran dan penetapan peserta pemilu (untuk calon DPD) dan saat pencalonan anggota legislatif (untuk calon dari partai) kasusnya tidak selesai; sebagian lagi karena adanya indikasi atau bukti baru karena sebelumnya tidak terdeteksi.

Untuk menyelesaikan kasus calon-calon terpilih bermasalah –yang sebagian besar terbelit dengan masalah persyaratan pendi-

dikan- KPU mengeluarkan petunjuk teknis kepada KPUD tentang bagaimana menyelesaikan kasus-kasus tersebut. Namun, agaknya petunjuk teknis tersebut diabaikan oleh sebagian besar KPUD di daerah yang banyak terjadi kasus calon terpilih bermasalah. Selain itu, keluarnya surat petunjuk teknis itu pun sudah agak terlambat, yaitu hampir berbarengan dengan kegiatan pelantikan. Akibatnya, sebagian penyelenggara pemilu di daerah tidak sempat menjalankan petunjuk teknis tersebut.

Kasus-kasus calon terpilih bermasalah sebetulnya tidak perlu terjadi bila pada tahapan pencalonan proses seleksinya berlangsung ketat. Namun, seketat apapun penyelenggara melakukan penelitian berkas-berkas persyaratan calon, peluang lolosnya bakal calon yang persyaratan belum beres, tetap besar. Hal itu terjadi karena waktu dan tenaga petugas pemeriksa berkas persyaratan di kantor penyelenggara pemilu sangat terbatas. Belum lagi upaya-upaya untuk mengintervensi kerja penyelenggara sangat tinggi sehingga bila mereka lengah sedikit saja maka calon yang persyaratannya tidak beres bisa diloloskan.

Pengumuman calon terpilih kembali menyulut sengketa antarcalon. Ini sebetulnya masalah internal partai. Namun, karena penyelesaian pengurus partai sering tidak bisa memuaskan pihak-pihak yang bersengketa, masalahnya kemudian dilemparkan ke pengawas pemilu. Meskipun sengketa tersebut akhirnya bisa diselesaikan, namun kasus serupa tidak perlu terulang lagi. Sengketa antarcalon seperti itu tidak saja menguras tenaga dan waktu para pihak, pengawas dan penyelenggara pemilu, tetapi juga bisa menimbulkan ketegangan sosial.

## BAB V

# PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

*Setelah memperhatikan standar internasional pemilu demokratis (Bab II), melihat praktik penegakan hukum pemilu di beberapa negara (Bab III), serta mempelajari kembali pengalaman pemilu-pemilu di Indonesia (Bab IV), kini saatnya untuk memetakan kembali masalah-masalah hukum pemilu yang terjadi di Indonesia.*

### A. PERUMUSAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

Yang dimaksud dengan masalah hukum pemilu adalah segala perbuatan hukum yang menyimpang, bertentangan, atau melanggar peraturan perundang-undangan pemilu dalam proses pelaksanaan pemilu, termasuk adanya pihak yang merasa dirugikan dalam proses pelaksanaan pemilu.<sup>1</sup> Pemetaan kembali masalah-masalah hukum

---

<sup>1</sup> Secara konseptual, setidaknya terdapat dua mekanisme untuk menciptakan pemilu yang jujur dan adil. Pertama, membuat seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih ke dalam lembaga perwakilan rakyat, atau yang oleh ilmuwan politik disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). Kedua, menjalankan pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu demokratis dan peraturan-peraturan pemilu, atau yang oleh banyak ilmuwan politik disebut proses pemilihan (*electoral process*). Dalam hal ini masalah hukum pemilu terkait dengan masalah proses pemilihan (*electoral process*).

ini sangat penting karena akan menjadi dasar bagi upaya menciptakan sistem penegakan hukum pemilu yang komprehensif.

Pada Pemilu 1955 kerangka hukumnya disusun secara sederhana sehingga UU No. 7/1953 hanya mengenal satu masalah hukum pemilu, yakni tindak pidana pemilu.<sup>2</sup> Dengan tujuan yang berbeda, undang-undang yang mengatur pemilu-pemilu Orde Baru, yakni UU 15/1969 (dengan empat kali perubahan) juga hanya mengenal satu masalah hukum pemilu, yakni tindak pidana pemilu.<sup>3</sup> Jatuhnya Orde Baru pada Mei 1998 telah mendorong semua pihak berkomitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang benar-benar mengikuti prinsip-prinsip pemilu demokratis, pemilu yang jujur dan adil. Dengan semangat itulah peraturan perundang-undangan Pemilu 1999 menyebutkan empat masalah hukum pemilu, yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran tata cara pemilu, dan sengketa pemilu.<sup>4</sup>

Kecuali pelanggaran pidana pemilu, UU No. 3/1999 tidak memberi pengertian yang jelas tentang pelanggaran administrasi pemilu, pelanggaran tata cara pemilu, dan sengketa pemilu. Melihat betapa banyaknya pelanggaran pemilu yang tidak bisa diselesaikan dengan baik, dan menyaksikan betapa beragamnya proses penyelesaian pelanggaran pemilu, UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003, memper tegas masalah hukum pemilu menjadi empat, yakni pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa dalam pe-

---

<sup>2</sup> Ketentuan pidana diatur pada Bagian III Bab XV Pasal-pasal Pidana, Pasal 113-129 UU No. 7/1953.

<sup>3</sup> Ketentuan pidana diatur pada Bab XI Ketentuan Pidana, Pasal 26-29 UU No. 15/1969.

<sup>4</sup> Tentang ketentuan pidana diatur pada Bab XIII Ketentuan Pidana, Pasal 72-75 UU No. 3/1999; tentang pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran tata cara pemilu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan Pemilu (PP No. 33/1999) dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 021/SK/IV/1999 tentang Hubungan dan Tata Kerja Panwas Pemilu dengan KPU dan Panitia Pelaksana, yang merupakan ketentuan pelaksanaan Pemilu sebagaimana diperintahkan UU No. 3/1999; tentang sengketa pemilu diatur pada Pasal 26 UU No. 3/1999

nyelenggaraan pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.<sup>5</sup> Dari empat masalah hukum pemilu tersebut, tiga di antaranya, yaitu pelanggaran pidana pemilu, sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, dan perselisihan hasil pemilu, dimasukkan pada pasal-pasal yang mengatur pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004; sedangkan soal pelanggaran administrasi tidak disebut-sebut.<sup>6</sup>

Yang dimaksud dengan pelanggaran pidana pemilu dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 sesungguhnya tidak berbeda dengan pengertian tindak pidana pemilu atau pelanggaran pidana pemilu seperti diatur dalam beberapa undang-undang pemilu sebelumnya. Sedangkan pelanggaran administrasi pemilu dalam UU No. 12/2003 dan UU 23/2003 merupakan penggabungan pelanggaran administrasi pemilu dan pelanggaran tata cara pemilu—yang dalam Pemilu 1999 diatur lewat Peraturan Pemerintah dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung. Meskipun dalam praktik pelaksanaan Pemilu 1999 tidak pernah jelas apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, namun hal itu dimunculkan kembali dalam UU No. 12/2003 UU dan UU No. 23/2003. Agaknya hal ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan sengketa atau perselisihan hasil pemilu sebagaimana diintroduksi oleh UUD 1945 Perubahan Ketiga. Konstitusi memang menyebutkan Mahkamah Konstitusi

---

<sup>5</sup> Tentang ketentuan pidana diatur pada Bab XV Ketentuan Pidana, Pasal 137-141 UU No. 12/2003 dan pada Bab XII Ketentuan Pidana, Pasal 88-92 UU No. 23/2003; tentang pelanggaran administrasi disebut pada Pasal 130 UU No. 12/2003 dan Pasal 82 UU No. 23/2003; tentang sengketa dalam penyelenggaraan pemilu disebut pada Pasal 122, 128 dan 129, serta Pasal 77, 80 dan 81 UU No. 12/2003 UU No. 23/2003; dan tentang perselisihan hasil pemilu disebut pada Pasal 134 UU No. 12/2003 dan Pasal 85 UU No. 23/2003.

<sup>6</sup> Tentang ketentuan pidana diatur pada Bab IV, Bagian Kedelapan, Paragraf Tujuh, Pasal 115-119 UU No. 32/2004; tentang sengketa disebut pada Pasal 66 ayat (4) UU No. 32/2004; tentang perselisihan hasil pilkada diatur pada Pasal 106; sedang tentang pelanggaran administrasi, baik UU No. 32/2004 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah (PP No. 6/2006), tidak menyebut-nyebut adanya pelanggaran administrasi.

(MK) berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden. Tentang bagaimana MK menyelesaikan perselisihan hasil pemilu diatur lewat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24/2003)

Terkait pelanggaran pidana, UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 (juga UU No 32/2004) secara jelas mencantumkan sejumlah ketentuan pidana pemilu dan menyertakan ancaman sanksi pidana yang pasti bagi pelakunya. Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan pidana pemilu yang diatur dalam undang-undang itulah yang disebut dengan pelanggaran pidana pemilu. Untuk menyesuaikan dengan nomenklatur hukum pidana, istilah 'pelanggaran pidana pemilu' sebaiknya diganti dengan istilah 'tindak pidana pemilu'. Penggantian istilah ini penting karena tindak pidana pemilu juga merupakan kejahatan yang harus dihukum berat karena menyangkut penggunaan hak pilih dan hak memilih warga negara, bukan sekadar pelanggaran yang berarti hanya menyimpang atau menyalahi ketentuan-ketentuan peraturan perundangan.<sup>7</sup> Dengan demikian, tindak pidana pemilu berarti tindakan hukum yang melanggar ketentuan-ketentuan pidana pemilu sebagaimana diatur secara pasti dalam undang-undang pemilu.

Terhadap pelanggaran administrasi pemilu, baik UU No. 12/2003 maupun UU No. 23/2003 sama sekali tidak memberikan batasan yang jelas. Memang dikatakan bahwa yang dimaksud dengan pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang.<sup>8</sup> Namun pengertian itu masih sangat luas, sehingga Panwas Pemilu mendefinisikan pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan persyaratan yang diatur undang-undang dan ketentuan lain yang dibuat oleh penyelenggara pemilu. Pengertian ini sebetulnya hanya menegaskan bahwa

---

<sup>7</sup> Dalam wilayah khusus lain, seperti korupsi, dikenal istilah tindak pidana korupsi, bukan pelanggaran korupsi.

<sup>8</sup> Penjelasan Pasal 130 UU No. 12/2003.

pelanggaran di luar pelanggaran pidana adalah pelanggaran administrasi.

Konsekuensi atas pengertian pelanggaran administrasi pemilu seperti itu adalah dilaporkan atau ditemukannya banyak hal yang menyimpang atau melanggar ketentuan peraturan pemilu di luar tindak pidana pemilu, yang kemudian didefinisikan sebagai pelanggaran administrasi. Padahal tidak semua hal menyimpang atau melanggar ketentuan peraturan pemilu (yang bukan tindak pidana pemilu) itu berdampak signifikan terhadap proses pemilu, apalagi sampai berpengaruh terhadap hasil pemilu. Misalnya, untuk kepentingan kelancaran dan ketertiban kampanye, KPU membuat peraturan teknis tentang pemasangan alat peraga kampanye. Apakah semua pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai dengan peraturan teknis tersebut lalu serta-merta bisa disebut sebagai pelanggaran administrasi pemilu, termasuk jika pelanggaran itu tidak merugikan pihak lain atau tidak mengganggu kelancaran dan ketertiban kampanye? Menjadi lebih rumit apabila berbagai macam pelanggaran administrasi pemilu itu ternyata tidak disertai sanksi bagi pelakunya. Tentu tidak mudah bagi penyusun peraturan teknis pemilu untuk merumuskan bermacam-macam sanksi terhadap beragam kemungkinan terjadinya pelanggaran administrasi pemilu.

Sehubungan dengan hal itu, peraturan perundang-undangan pemilu ke depan harus memperjelas kembali pengertian pelanggaran administrasi pemilu. Dalam hal ini, pelanggaran administrasi bisa dibedakan menjadi dua kelompok besar, yakni pelanggaran administrasi ringan dan pelanggaran administrasi berat. Pelanggaran administrasi ringan adalah pelanggaran yang tidak berdampak terhadap proses pelaksanaan pemilu atau hasil pemilu, sehingga peraturan perundang-undangan pemilu tidak harus memberikan rumusan sanksi terhadap pelaku pelanggaran. Sedangkan pelanggaran administrasi berat adalah pelanggaran yang berdampak terhadap proses pelaksanaan pemilu atau hasil pemilu, sehingga peraturan perundang-un-

dangan pemilu harus memberikan rumusan sanksi terhadap pelaku pelanggaran tersebut. Termasuk kategori pelanggaran administrasi berat adalah pelanggaran terhadap ketentuan persyaratan, kewajiban, atau perintah dan larangan yang tidak diancam dengan sanksi pidana.

Tentang sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, Panwas Pemilu 1999 melaporkan, bahwa dalam praktik Pemilu 1999 sebetulnya sengketa seperti itu tidak ada. Apa yang disebut dengan kasus sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi atau pelanggaran tata cara pemilu. Sebagai contoh, pada masa kampanye Pemilu 1999, banyak sekali kasus rebutan lokasi kampanye di kalangan peserta pemilu, yang oleh banyak pihak disebut sebagai sengketa pemilu. Namun setelah diteliti, sesungguhnya kejadian itu merupakan pelanggaran administrasi atau tata cara pemilu, karena panitia pemilihan sebetulnya sudah mengatur alokasi penggunaan lokasi kampanye tersebut.

Laporan Panwas Pemilu 2004 juga menyebutkan adanya kasus-kasus sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, baik pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden. Namun setelah ditelusuri lebih lanjut, kasus-kasus itu sesungguhnya bukan sengketa dalam arti yang sebenarnya. Selain kasus rebutan lokasi kampanye seperti terjadi pada Pemilu 1999, beberapa kasus yang disebut sebagai sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, berasal dari ketidakpuasan atas kebijakan partai dalam menentukan daftar urutan calon anggota legislatif. Yang paling banyak dilaporkan sebagai kasus sengketa pemilu adalah ketidakpuasan bakal calon anggota legislatif setelah namanya dinyatakan tidak lolos sebagai calon anggota legislatif oleh penyelenggara pemilu. Contoh menonjol adalah protes Abdurrahman Wahid kepada KPU yang tidak meloloskannya menjadi calon presiden. Dalam hal ini, Abdurrahman Wahid mengajukan permohonan sengketa dengan KPU kepada Panwas Pemilu, sedangkan KPU menolak dirinya dijadikan sebagai subjek sengketa. KPU punya landasan hukum kuat ka-

rena UU No. 23/2003 menegaskan bahwa keputusan KPU tentang penetapan calon presiden bersifat final dan mengikat, tidak bisa diganggu gugat oleh siapa pun. Hal serupa juga ditegaskan dalam UU No. 12/2003 UU tentang penetapan calon anggota legislatif.

Kasus-kasus tersebut menunjukkan bahwa apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya tidak terjadi dalam praktik pelaksanaan pemilu. Apa yang disebut dengan kasus sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, sesungguhnya merupakan kasus pelanggaran administrasi pemilu atau kasus ketidakpuasan terhadap keputusan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, di satu sisi istilah 'sengketa dalam penyelenggaraan pemilu' sebaiknya dihilangkan dalam nomenklatur undang-undang pemilu; namun di sisi lain undang-undang harus membuka ruang untuk mengoreksi keputusan KPU lewat mekanisme keberatan atas keputusan KPU bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan tersebut.

Peluang untuk mengoreksi keputusan KPU lewat mekanisme keberatan sebetulnya sudah dibuka oleh UUD 1945 Perubahan Ketiga lewat apa yang disebut dengan istilah perselisihan hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden. Dalam hal ini diatur bahwa peserta pemilu perseorangan (untuk memilih anggota DPD), peserta pemilu partai politik (untuk memilih anggota DPR dan DPRD), dan pasangan calon presiden dan wakil presiden, bisa mengajukan gugatan sengketa atau perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Peserta pemilu (perseorangan, partai politik, atau pasangan calon presiden dan wakil presiden) berhak mengajukan keberatan atas keputusan KPU ke MK apabila mereka menganggap dan bisa membuktikan bahwa keputusan KPU tersebut salah sehingga merugikan kepentingan mereka dalam memenangkan pemilihan.

Dalam praktik pelaksanaan pemilu, ternyata keputusan penyelenggara pemilu yang merugikan peserta pemilu tidak terbatas pada keputusan penetapan hasil pemilu, melainkan juga keputusan-keputusan yang lain. Misalnya, keputusan penetapan peserta pemilu dan

keputusan penetapan calon terpilih. Keputusan penyelenggara pemilu mengenai penetapan daftar pemilih dan daerah pemilihan juga bisa diajukan keberatan atau digugat oleh pemilih atau partai atau warga negara pada umumnya, apabila mereka merasa dirugikan oleh keputusan-keputusan tersebut. Demikian juga terhadap keputusan penyelenggara pemilu mengenai penetapan masalah kampanye serta rekapitulasi penghitungan suara, bisa diajukan keberatan atau digugat oleh peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh keputusan-keputusan tersebut.

Terhadap keputusan penyelenggara pemilu mengenai penetapan hasil pemilu terdapat masalah hukum yang disebut perselisihan hasil pemilu. Paralel dengan hal itu, terhadap keputusan-keputusan penyelenggara pemilu yang menetapkan daftar pemilih, peserta pemilu, daftar calon anggota legislatif, jadwal dan lokasi kampanye, rekapitulasi penghitungan suara dan lain-lain yang masuk kategori nonhasil pemilu, terdapat masalah hukum yang bisa disebut dengan perselisihan administrasi pemilu. Dalam hal ini, perselisihan hasil pemilu terjadi karena pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu mengajukan keberatan atau gugatan ke MK; sedangkan perselisihan administrasi pemilu terjadi karena pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu mengajukan keberatan atau gugatan ke pihak yang mempunyai atau diberi wewenang untuk mengoreksi keputusan-keputusan penyelenggara pemilu.

Apabila menengok kembali standar internasional pemilu demokratis dan juga memperhatikan praktik penegakan hukum pemilu di beberapa negara, masalah hukum pemilu dibedakan dalam dua kelompok, yakni *election offences* atau *corrupt practices*, yang bisa diterjemahkan dengan tindak pidana pemilu; dan *election contest* (perselisihan hasil pemilu) yang diajukan melalui *election petition* (petisi atau gugatan pemilu). Selain itu, ada juga soal keberatan (*complaint*) terhadap keputusan penyelenggara pemilu dalam tahap-tahap pelaksana-

naan pemilu (misalnya, pendaftaran atau penetapan kandidat). Dikenal juga adanya perkara prapengumuman hasil pemilu dan perkara pascapengumuman hasil pemilu. Berdasarkan standar internasional pemilu demokratis, memperhatikan praktik penegakan hukum pemilu di beberapa negara, serta menggabungkannya dengan pengalaman pemilu di Indonesia, masalah hukum pemilu dapat dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu pelanggaran dan perselisihan.

Pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran terhadap kewajiban atau larangan yang diatur dalam undang-undang pemilu. Pelanggaran terhadap kewajiban atau larangan itu diancam sanksi pidana dalam undang-undang pemilu disebut sebagai tindak pidana pemilu. Sedangkan pelanggaran terhadap ketentuan persyaratan, kewajiban, perintah dan larangan yang tidak diancam dengan sanksi pidana disebut sebagai pelanggaran administrasi. Masalah perselisihan dalam pemilu terdiri atas perselisihan hasil pemilu dan perselisihan administrasi pemilu. Perselisihan hasil pemilu terjadi apabila pihak-pihak merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu yang menetapkan hasil pemilu; sedangkan perselisihan administrasi pemilu terjadi apabila pihak-pihak merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu atas penetapan daftar pemilih, peserta pemilu, daftar calon anggota legislatif, jadwal dan lokasi kampanye, rekapitulasi penghitungan suara, dan lain-lain yang masuk kategori nonhasil pemilu.

Sebagai penutup pembahasan bagian ini, perlu ditegaskan kembali bahwa peraturan perundang-undangan pemilu ke depan harus menyebutkan empat masalah hukum pemilu, yaitu (1) tindak pidana pemilu, (2) pelanggaran administrasi pemilu, (3) perselisihan administrasi pemilu, dan (4) perselisihan hasil pemilu. Selanjutnya akan dipaparkan dalam bentuk tabel bagaimana keempat kategori masalah hukum pemilu itu digunakan untuk memetakan kembali kasus-kasus masalah hukum yang terjadi pada Pemilu 2004, baik pemilu legislatif maupun dan pemilu presiden. Dengan cara demikian, kebe-

naran empat kategori hukum tersebut diuji sehingga bisa diterapkan dalam pengaturan pemilu mendatang.

## B. TINDAK PIDANA PEMILU

Tindak pidana pemilu adalah perbuatan melanggar ketentuan-ketentuan pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu yang diancam dengan sanksi pidana.

Pada Tabel 17 tergambar kasus-kasus tindak pidana pemilu yang terjadi dalam Pemilu 2004 berdasarkan ketentuan pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003. Selain itu juga dicantumkan beberapa kasus yang sebetulnya bisa dikategorikan sebagai tindak pidana, namun ternyata belum ada ketentuannya sehingga perbuatan itu tidak bisa dikenakan sanksi pidana.

Tabel 17

### Tindak Pidana Pemilu dalam Pemilu 2004

NO	TAHAPAN		CONTOH KASUS	KETENTUAN
1	<b>Pendaftaran Pemilih</b>	1	Dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya	PsI 137 ayat 2 UU No.12/2003
2	<b>Pendaftaran Peserta Pemilu</b>		Melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang dalam memberikan dukungan kepada calon anggota DPD	PsI 137 ayat (6) UU No. 12/2003
3	<b>Penetapan Daerah Pemilihan</b>			
4	<b>Pencalonan Anggota DPR/DPD</b>	1 2	Menggunakan ijazah palsu Surat keterangan berpenghargaan sama	PsI 137 ayat (3) UU No. 12/2003 sda

PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

		<p>dengan STTB SMA yang palsu</p> <p>3 Membuat daftar caleg palsu</p> <p>4 Merombak nomor caleg, menambah, atau mengurangi nama caleg</p> <p>5 Memalsukan status pekerjaan dari PNS menjadi swasta</p> <p>6 Memalsukan surat keterangan kesehatan</p>	<p>sda</p> <p>sda</p> <p>sda</p> <p>sda</p>
5	<b>Kampanye</b>	<p>1 Melakukan kampanye sebelum waktunya</p> <p>2 Merusak alat peraga kampanye</p> <p>3 Menghina seorang calon saat berkampanye</p> <p>4 Menghina peserta pemilu lainnya, dengan kata-kata yang tidak sepatasnya di muka umum saat kampanye</p> <p>5 Membagi-bagikan paket sembako dan tas berlogo partai</p> <p>6 Membagikan uang kepada warga agar memilih peserta pemilu tertentu</p> <p>7 Kampanye di luar jadwal dengan menggunakan tempat ibadah (gereja).</p>	<p>Psl 138 ayat (3) UU No. 12/2003</p> <p>Psl 138 ayat (2) jo Psl 74 huruf f ) UU No. 12/2003</p> <p>Pasal 138 ayat (2) jo Pasal 74 huruf b UU No. 12/2003</p> <p>sda</p> <p>Psl 139 ayat (2) UU No. 12/2003</p> <p>sda</p> <p>Psl 138 ayat (3) dan Psl 138 ayat (2) jo Psl 74 huruf g UU No. 12/2003</p>

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

	8	Berkampanye di rumah ibadah (mesjid) sebelum masuknya jadwal kampanye	sda
	9	Sengaja menggunakan fasilitas kendaraan dinas DPRD untuk berkampanye	PsI 137 ayat (2) UU No. 12/2003
	10	Kampanye dengan menyebarkan selebaran dan brosur sebelum jadwal ditetapkan oleh KPU.	PsI 138 ayat (3) UU No. 12/2003
	11	Membuat perjanjian (di atas materai) akan memberikan dana kompensasi tiap bulan jika terpilih menjadi anggota DPRD	Pasal 139 Ayat 2 UU No. 12/2003
	12	Melakukan kampanye di luar jadwal dan menggunakan fasilitas negara serta menyerahkan bantuan keramik	sda
	13	Sengaja memberikan uang atau materi lainnya kepada seseorang pemilih	sda
	14	Menjanjikan imbalan berupa uang apabila yang bersangkutan terpilih menjadi anggota DPRD Kabupaten.	sda
	15	Menghasut dan mengadu domba antar perseorangan maupun antarkelompok	PsI 138 ayat (1) UU No. 12/2003

## PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

		16	pada kampanye Menerima dana kampanye melampaui batas yang ditentukan.	Psl 89 ayat (6) UU No. 23/2003
<b>6</b>	<b>Pemungutan dan Penghitungan Suara</b>	1	Mencoblos lebih dari satu kali	Psl 139 ayat (5) UU No. 12/2003
		2	Menggunakan kartu pemilih milik orang lain	Psl 139 ayat 3 UU No. 12/2003
		3	Mengubah hasil rekapitulasi suara	Pasal 140 UU No.12/2003
		4	KPPS dengan sengaja mengganti hak pilih orang lain	Psl 139 (4) Jo 141 UU No. 12/2003
		5	Pemilih menggunakan kartu pemilih yang bukan penduduk setempat.	Pasal 140 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2003
		6	Berusia 16 tahun dan tak memiliki KTP tapi mempunyai kartu pemilih	Psl 137 ayat (3) UU No. 12 /2003
		7	Membagi-bagikan kartu pemilih kepada yang tidak berhak	Psl 137 ayat (4) UU No. 12 /2003
		8	Mencoblos sendiri 120 surat suara	Psl 140 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003
		9	Pencoblosan sebelum hari pemungutan suara	Psl 140 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2003

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004

### C. PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU

Pelanggaran administrasi pemilu adalah perbuatan melanggar ketentuan peraturan perundangan yang tidak diancam dengan sanksi pidana, khususnya pelanggaran terhadap ketentuan, persyaratan, kewajiban, perintah, dan larangan.

Pada Tabel 18 tergambarakan kasus-kasus pelanggaran adminis-

trasi pemilu yang terjadi dalam Pemilu 2004 berdasarkan ketentuan-ketentuan pelaksanaan pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003. Selain itu, juga dicantumkan beberapa kasus yang sebetulnya bisa dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pemilu, namun ternyata belum ada ketentuannya atau ketentuannya tidak tegas sehingga perbuatan itu tidak bisa dikenakan sanksi administrasi.

Tabel 18

**Pelanggaran Administrasi Pemilu dalam Pemilu 2004**

NO	TAHAPAN		CONTOH KASUS	KETENTUAN
1.	Pendaftaran Pemilih		–	–
2.	Pendaftaran Peserta Pemilu	1	Di Riau ditemukan calon DPD yang hanya membawa 5 orang pendukung dan diloloskan, padahal sebelumnya KPU mengatakan calon tersebut masih kekurangan 50 orang pendukung.	Ps1 11 ayat (1) UU No.12/2003
		2	Beberapa parpol lolos verifikasi di KPU padahal tidak memenuhi jumlah minimal pengurus di provinsi; demikian juga banyak parpol yang lolos verifikasi di provinsi tetapi tidak mencukupi kepengurusan di kabupaten/kota.	Ps1 7 ayat (1) UU No. 12/2003
		3	Parpol menunjukkan 'kantor fiktif' karena apa yang disebut kantor parpol tersebut tidak lain adalah rumah tinggal, rumah kontrak, atau ruko yang	Tidak diatur dalam UU No. 12/2003, tapi dipersyaratkan dalam Keputusan KPU No.616 Tahun 2003

## PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

			dikontrak oleh pihak lain, bukan oleh partai yang bersangkutan.	
3.	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi		Jumlah kursi DPRD di sejumlah wilayah administratif lebih dari 12 kursi.	Psi 46 ayat (2) UU No.12/2003
4.	Pencalonan Anggota DPR/DPRD		Ada caleg DPR RI dapil Jateng diduga menggunakan ijazah palsu untuk pencalonan menjadi caleg	Psi 60 huruf e UU No.12/2003 dan Kep. KPU No.675 Tahun 2003
5.	Kampanye	1	Parpol peserta pemilu tertentu memasang iklan kampanye di media televisi melampaui batas tayangan yang ditentukan KPU	Kep. KPU No. 701 Tahun 2003 dan Kep. KPU No. 17 Tahun 2004  sda
		2	Ketua parpol menyerukan warganya di luar daerah pemilihan DKI Jakarta untuk menghadiri kampanye di Jakarta	
6.	Pemungutan dan Penghitungan Suara	1	Pemilih tidak membawa kartu pemilih pada saat pemberian suara.	Psi 87 UU No.12/2003 dan Kep. KPU No.01/2004 Psi 82 ayat (2) UU No.12/2003
		2	Di sejumlah TPS kertas suara yang dicoblos adalah surat suara untuk daerah pemilihan lain.	
7.	Penetapan Hasil Pemilu		tidak ada	
8.	Penetapan Calon Terpilih		tidak ada	
9.	Pengucapan Sumpah dan Janji		tidak ada	

**Sumber:** Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004

**D. PERSELISIHAN ADMINISTRASI PEMILU**

Perselisihan administrasi pemilu adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu, dalam hal ini adalah warga negara (yang mempunyai hak pemilih dan pemilih), partai peserta pemilu, bakal calon anggota legislatif, calon anggota legislatif, bakal calon presiden/wakil presiden dan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta calon presiden/wakil presiden dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, yang terjadi dalam tahapan-tahapan pemilu.

Pada Tabel 19 tergambaran kasus-kasus yang bisa dikategorikan sebagai kasus perselisihan administrasi pemilu yang terjadi dalam Pemilu 2004, namun tidak bisa diajukan keberatan karena UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 tidak membuka ruang untuk mengoreksi keputusan-keputusan penyelenggara pemilu.

Tabel 19

**Perselisihan Administrasi Pemilu dalam Pemilu 2004**

NO	TAHAPAN	CONTOH KASUS	KETENTUAN
1.	Pendaftaran Pemilih	Pelaksanaan pendaftaran pemilih dilakukan secara sepihak oleh petugas, tanpa konfirmasi dengan warga yang bersangkutan. pendaftar lapangan kurang proaktif sehingga lebih dari satu kali atau warga yang justru tidak terdaftar sebagai pemilih	Tidak ada diatur dalam UU No. 12/2003
2.	Pendaftaran Peserta Pemilu	Menurut KPU, PPP Reformasi lulus verifikasi di 20 wilayah dan gugur di 2 wilayah (Sulut dan Bengkulu). Sementara menurut hasil verifikasi KPU Sulut,	PsI 7 ayat (1) UU No. 12/2003

## PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

		PPP Reformasi memenuhi syarat untuk menjadi peserta Pemilu	
3.	Penetapan Daerah Pemilihan	Pimpinan enam partai politik di Provinsi Maluku yang bersama KPU Provinsi Maluku meminta penjelasan tentang "pengurangan" jatah kursi anggota DPR asal Provinsi Maluku dari 6 kursi pada Pemilu 1999 menjadi hanya 3 kursi saja	Belum ada
4.	Pencalonan Anggota DPR/DPRD	Ferry M. Auparay (caleg No. 1 PSI Irian Jaya Barat) dicoret penempatannya oleh KPUD Irian Jaya Barat dan diganti oleh caleg no urut 2 Papua	Kep. KPU No.675 Tahun 2003
5.	Kampanye	-	-
6.	Pemungutan dan Penghitungan Suara	Sebanyak 3.659 orang yang sudah terdaftar sebagai pemilih tetapi tidak bisa memilih karena tidak memiliki kartu pemilih. Di sejumlah TPS kertas suara yang dicoblos adalah surat suara untuk daerah pemilihan lain.	Tidak diatur dalam UU No. 12/2003

*Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004*

### E. PERSELISIHAN HASIL PEMILU

Perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan penyelenggara pemilu tentang hasil pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu, dalam hal ini peserta pemilu perseorangan (untuk pemilihan anggota DPD), peserta pemilu partai politik (untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD), calon presiden dan wakil presiden, serta calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang terjadi pada tahapan penetapan hasil pemilu.

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 20

**Perselisihan Hasil Pemilu dalam Pemilu 2004**

NO.	PARTAI	DPR	DPRD PROVINSI	DPRD KAB/KOTA
1.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	Mempersoalkan satu kursi DPR daerah pemilihan Kalimantan Barat yang semula ditetapkan sebagai milik Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK)	-	-
2	Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB)	-	Mempersoalkan terjadinya penambahan suara dari 8.635 menjadi 9.732 suara bagi Partai Patriot Pancasila di Kabupaten Karo untuk pemilu anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara, yang mengakibatkan Partai PIB kehilangan kesempatan meraih satu kursi	-
3	Partai Persatuan Pembangunan	-	-	Kab. Magelang, Kab Karimun

## PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

	(PPP)			Kab. Lombok Timur Kab. Lombok Tengah Kab. Sintang Kab. Maluku Kab. Musi Rawas Kab Kerinci Kab Tulang Bawang Kab Selayar Kab. Nganjuk Kab. Buton Kab. Mal Tenggara Kab. Karawang
4	KH Achmad Chalwani calon DPD dari Jawa Tengah,	Menggugat keputusan KPU yang memenangkan Dahlan Rais.	-	-

**Sumber:** Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

Bab ini telah membahas mengenai pemetaan kembali masalah hukum pemilu yang merupakan perbaikan dari klasifikasi masalah hukum pemilu pada Pemilu 2004 dan sebelumnya. Dengan pemetaan kembali ini, penegakan hukum pemilu diharapkan menjadi lebih jelas.



## BAB VI

# **PENYELESAIAN TINDAK PIDANA, PELANGGARAN ADMINISTRASI, PERSELISIHAN ADMINISTRASI, DAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU**

*Praktik pemilu di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa persoalan ketaatan hukum dan penegakan peraturan pemilu masih banyak kekurangan dan kelauman. Oleh sebab itu, perlu dibangun suatu sistem penegakan hukum pemilu yang lebih baik dan sesuai dengan standar pemilu demokratis. Selain belajar dari pengalaman sendiri, pembangunan sistem itu perlu juga mengaca pada pengalaman negara-negara lain yang menghadapi masalah yang sama.*

### **A. SYARAT PENTING PENEGAKAN HUKUM PEMILU**

Mengenai kepatuhan terhadap aturan dan penegakan hukum, terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik. Persyaratan itu adalah: (1) Adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif; (2)

Adanya aturan mengenai hukuman untuk pelanggaran pemilu; (3) Adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih; (4) Adanya hak bagi pemilih, kandidat, dan parpol untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (5) Adanya keputusan untuk mencegah hilangnya hak pilih dari lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan; (6) Adanya hak untuk banding; (7) Adanya keputusan yang sesegera mungkin; (8) Adanya aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan; (9) Adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu, dan; (10) Adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.

Ke-10 syarat di atas akan digunakan untuk menjelaskan bagaimana penyelesaian pelanggaran dan penyelesaian keberatan pemilu di Indonesia.

## B. KLASIFIKASI MASALAH HUKUM PEMILU

Telah dijelaskan sebelumnya, masalah hukum dalam pemilu dapat diklasifikasi ke dalam empat macam: pertama, tindak pidana pemilu; kedua, pelanggaran administrasi pemilu; ketiga, perselisihan administrasi pemilu; dan keempat, perselisihan hasil pemilu.<sup>1</sup>

Tindak pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam undang-undang pemilu yang diancam dengan sanksi pidana.<sup>2</sup> Tidak semua tindak pidana yang terjadi selama pemilu digolongkan tindak pidana pemilu. Misalnya, tindak pidana pelanggaran lalu lintas, pembunuhan terhadap lawan politik, penganiayaan dan sebagainya, meskipun terjadi selama masa penyelenggaraan pemilu bukanlah

---

<sup>1</sup> Perselisihan hasil pemilu merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya

<sup>2</sup> Hingga saat ini tidak ada definisi yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai apa yang disebut dengan tindak pidana pemilu. Lihat pengertian tindak pidana pemilu lebih lengkap dalam Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).

merupakan tindak pidana pemilu, tetapi tindak pidana umum.

Pelanggaran yang terkait dengan peraturan administrasi, persyaratan dan tata-cara pelaksanaan pemilu juga bukan merupakan tindak pidana pemilu. Pelanggaran semacam ini perlu diatur dan diberi sanksi, tetapi bukan sanksi pidana melainkan sanksi administrasi (misalnya pembatalan, pencabutan izin, penolakan). Sebagai contoh adalah pelanggaran mengenai waktu dimulai dan ditutupnya pemungutan suara, tempat pemungutan suara, kelengkapan peralatan pemilu, pendaftaran pemilih, atau prosedur pemungutan dan penghitungan suara.

Pelanggaran administrasi dalam UU No. 12/2003 didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap persyaratan dan tata cara yang ditetapkan undang-undang. Pengertian ini sangat luas sehingga seakan bisa memasukkan semua laku pelanggaran, seperti seorang mendaftar sebagai kandidat tetapi kurang syarat ijazah. Calon bersangkutan memang kurang persyaratan, namun orang tersebut tidak perlu dipandang melakukan pelanggaran. Cukuplah bahwa pencalonannya tidak diterima. Kasus itu baru menjadi pelanggaran apabila si petugas tetap menerima pencalonan orang tersebut, padahal persyaratannya tidak terpenuhi. Bahkan, hal itu bisa menjadi perkara pidana pemilu apabila si calon itu menggunakan ijazah palsu. Singkatnya, pengertian pelanggaran di sini harus dibatasi sebagai pelanggaran terhadap peraturan pemilu yang diancam sanksi administrasi pemilu.

Berikut adalah beberapa contoh kasus pelanggaran serius yang terjadi dalam tahap-tahap penyelenggaraan pemilu:

#### **a) Tahap Pendaftaran Pemilih**

Pelanggaran yang serius adalah manipulasi data pemilih (misalnya menyangkut umur dan domisili), kartu identitas ganda, pemalsuan identitas pemilih, sengaja tidak mendaftar warga yang berhak memilih. Pelanggaran lain yang mungkin muncul adalah intimidasi agar tidak mendaftar serta manipulasi pada daftar pemilih. Pelanggaran-pelang-

garan tersebut merupakan pelanggaran yang mengandung unsur pidana pemilu atau tindak pidana pemilu. Pelanggaran pemilu nonpidana dapat terjadi misalnya adanya pendaftaran yang tidak sesuai ketentuan. Subjek atau pihak yang dapat melakukan pelanggaran ini adalah warga negara, PPS/PPK, atau petugas pendaftar. Akibat pelanggaran pada tahapan ini bisa merembet pada pelanggaran di tahapan lain, yaitu berupa pemilih ganda (terjadi pada tahap pemungutan suara).

### **b) Tahap Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu**

Pelanggaran yang serius adalah manipulasi data (misalnya identitas pendukung fiktif, kantor fiktif, kepengurusan fiktif), intimidasi/kekerasan terkait pendaftaran dan penetapan peserta pemilu, penyuapan terkait pendaftaran dan penetapan peserta pemilu (untuk meloloskan/tidak meloloskan calon peserta pemilu). Pelanggaran-pelanggaran itu merupakan tindak pidana pemilu. Pelanggaran pemilu nonpidana dapat terjadi misalnya adanya pendaftaran yang tidak sesuai dengan ketentuan. Subjek atau pihak yang dapat melakukan pelanggaran ini adalah pengurus partai politik, calon kandidat, dan penyelenggara pemilu.

### **c) Tahap Kampanye**

Pelanggaran yang serius antara lain melakukan kekerasan/ancaman/intimidasi, penyuapan/*bribery* (politik uang), penghinaan/pencemaran/*black campaign*, penyalahgunaan jabatan dan fasilitas untuk kepentingan kampanye, dan penyimpangan dana kampanye.<sup>3</sup> Ini me-

---

<sup>3</sup> Tentang tindak pidana 'kampanye di luar jadwal' yang biasanya selalu terjadi menjelang atau sesudah tahapan kampanye, perlu diatur lebih jelas. Sebaiknya tidak semua kegiatan partai politik atau bakal calon dilarang karena hanya akan menambak daftar masalah/pelanggaran dan sangat menyibukkan pekerjaan penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, dan pemantau pemilu. Yang perlu diatur dan tidak boleh dilakukan (di luar jadwalnya) hanyalah kegiatan yang melibatkan massa (baik yang dikoordinir partai, calon, ataupun atas kemauan warga sendiri) yang dapat terang-terangan atau tersamar merupakan bentuk kampanye. Pertemuan semacam itu bisa

rupakan beberapa contoh pelanggaran kampanye yang diancam dengan sanksi pidana oleh undang-undang pemilu sehingga bisa disebut tindak pidana pemilu. Pelanggaran ketentuan kampanye yang tidak diancam dengan sanksi pidana bisa juga diatur undang-undang atau peraturan di bawahnya, seperti melanggar ketentuan pemasangan alat peraga kampanye berkaitan dengan lokasi, jumlah, ukuran, durasi, dan sebagainya. Untuk pelanggaran semacam ini sebaiknya peraturan perundang-undangan mengatur bentuk sanksinya, misalnya berupa pencabutan alat peraga, larangan kampanye selama jangka waktu tertentu, teguran tertulis, pengumuman kepada publik, atau penghentian kampanye. Subjek atau pelaku pelanggaran adalah (pengurus) partai politik, kandidat, tim kampanye, warga negara, dan media massa.

#### **d) Tahap Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Pelanggaran pemilu yang serius antara lain memilih dua kali, menyebabkan hilangnya hak memilih (misalnya dengan tidak mendistribusikan kartu memilih), sengaja melakukan kecurangan dalam penghitungan, menghalangi memilih, melakukan kekerasan/ancaman/intimidasi agar orang memilih atau tidak memilih, melakukan penyusapan/*bribery* (politik uang), menyuap penyelenggara pemilu, dan manipulasi penghitungan. Perbuatan-perbuatan di atas merupakan tindak pidana pemilu. Perbuatan lain yang bisa juga dimasukkan di sini adalah menggunakan pakaian/symbol partai/kandidat di dekat

---

dibatasi (misalnya tidak dilakukan 6 bulan sebelum masa kampanye). Larangan itu tidak termasuk rapat partai yang jumlahnya terbatas. Rapat partai harus dilaporkan dan mendapat izin penyelenggara pemilu. Bagaimana dengan masa kampanye? Pengaturan jadwal kampanye selama masa kampanye hanya mengatur kampanye terbuka/rapat umum atau bentuk lain yang melibatkan massa besar. Kampanye bentuk lain dapat dilakukan sepanjang masa kampanye dengan lebih bebas, sepanjang mematuhi ketentuan mengenai kampanye. Dengan ketentuan semacam ini, penyelenggara pemilu tidak disibukkan dengan menegur atau mengawasi kampanye penempelan gambar, diskusi, iklan, *door to door*, penyebaran bahan kampanye, dialog, dan sebagainya.

TPS atau menghalangi saksi yang sah untuk mengikuti jalannya pemungutan/penghitungan suara. Pelanggaran nonpidana pada tahapan ini antara lain pelanggaran terhadap tata cara pelaksanaan penghitungan yang tidak disengaja (misalnya menghitung di tempat yang tidak diperbolehkan, menghitung di tempat yang kurang terang, menghitung di tempat yang kurang terlihat oleh saksi, kelalaian dalam penghitungan, tidak menggunakan peralatan yang ditentukan). Dalam kasus-kasus semacam ini, pelanggaran yang terjadi dapat berakibat sanksi nonpidana seperti pengulangan pemungutan atau penghitungan suara. Pelanggaran semacam ini oleh pihak yang berwenang dapat diselesaikan jika ada laporan atau jika ditemukan. Jalan lainnya adalah melalui keberatan yang diajukan oleh pihak yang dirugikan. Subjek atau pelaku dari pelanggaran semacam ini pada umumnya adalah (pengurus) partai politik, kandidat, saksi, warga negara pada umumnya, dan penyelenggara pemilu.

### **C. PENYELESAIAN TINDAK PIDANA DAN PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU**

#### **01. Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu**

Tindak pidana harus diselesaikan oleh sistem peradilan pidana (SPP). Pada umumnya SPP terdiri atas komponen: polisi – jaksa – pengadilan (umum). Pada tindak pidana khusus, komponen ini mungkin berbeda. Misalnya untuk kasus korupsi terdiri dari: polisi/jaksa/KPK – jaksa/KPK – pengadilan (umum/korupsi); pada kasus tindak pidana perikanan terdiri dari: polisi/PPNS/TNI AL – jaksa – pengadilan ad hoc perikanan.

Bagaimana dengan tindak pidana pemilu? Penanganan tindak pidana pemilu tidak berbeda dengan tindak pidana umum, yaitu diselesaikan oleh SPP: polisi – jaksa – pengadilan. Hanya saja pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, sebelum dilakukan penyidikan oleh polisi,

ada proses ‘penyaringan’ laporan/temuan oleh pengawas pemilu. Meski demikian, pengawas pemilu tidak berwenang menyidik (apalagi menuntut) sehingga tidak masuk dalam SPP. Ringkasnya, penanganan tindakan pidana pemilu melalui proses: pengawas pemilu à SPP (polisi – jaksa – pengadilan).

Pada Pemilu 1999 tindak pidana pemilu ditangani sebagaimana tindak pidana lainnya. Pada Pemilu 2004 tindak pidana pemilu diselesaikan sesuai hukum acara pidana yang berlaku, tetapi ada ketentuan yang berbeda (secara umum lebih singkat: sebagian selesai di PN, sebagian selesai di PT, tidak ada yang ke MA).

Sebelum disidik polisi, laporan diproses oleh pengawas pemilu, tetapi di kepolisian pemeriksaan seringkali diulang dari awal. Bahkan terkadang format laporan dari pengawas pemilu tidak diterima (karena polisi memiliki format tersendiri). Selain meneruskan laporan yang diterima dari masyarakat, pengawas pemilu juga melaporkan sendiri dugaan tindak pidana pemilu yang diketahuinya. Karena itu, pengawas pemilu seringkali diperiksa sebagai saksi pelapor sehingga sering menyulitkan posisi pengawas pemilu sendiri. Pada beberapa kasus pengawas pemilu yang melaporkan atau meneruskan laporan dari warga kepada polisi justru dijadikan tersangka kasus pencemaran nama baik.<sup>4</sup> Banyak kasus yang terhenti karena terjadi beda persepsi antara pengawas pemilu dengan polisi ataupun kasus yang tidak bisa ditangani karena dianggap sudah kedaluwarsa.

Ke depan sebaiknya laporan tindak pidana pemilu disampaikan langsung oleh pihak yang dirugikan atau warga negara kepada polisi, tanpa melalui pengawas pemilu. Selain mempersingkat proses perkara pidana dan menghindari masa kedaluwarsa, juga agar berbagai pi-

---

<sup>4</sup> Pada Pemilu Legislatif 2004, Ketua Panwas Pemilu Provinsi Jawa Tengah Nurhidayat Sardini dijadikan tersangka kasus pencemaran nama baik pengurus PDIP Kota Solo akibat Panwas Pemilu Jawa Tengah yang dipimpinnya melaporkan pengurus PDIP kepada kepolisian Solo.

hak (warga negara, pemantau, dan kandidat/tim kampanye/saksi) dapat lebih proaktif mengawasi pemilu dan melaporkan tindak pidana pemilu kepada polisi.

Demi efektivitas penyelidikan dan penyidikan perkara tindak pidana pemilu, sebaiknya dibentuk unit khusus polisi yang dilatih menangani tindak pidana pemilu. Sebab, penanganan tindak pidana pemilu, selain membutuhkan pengetahuan umum mengenai tindak pidana, juga perlu pengetahuan khusus karena pemilu merupakan proses politik di mana berbagai modus tindak pidana pemilu sangat tersamar atau sangat rumit, misalnya politik uang yang dilakukan dengan modus sumbangan, santunan, hadiah lomba, potongan harga, kenaikan gaji, atau kecurangan dalam melaporkan perolehan dana kampanye.

Dari polisi berkas perkara diserahkan pada jaksa. Diharapkan juga dibentuk unit khusus jaksa yang menangani perkara pidana pemilu. Pertimbangannya, sebagaimana dalam proses penyidikan, jaksa untuk perkara pidana pemilu juga perlu pembekalan pengetahuan seputar pemilu.

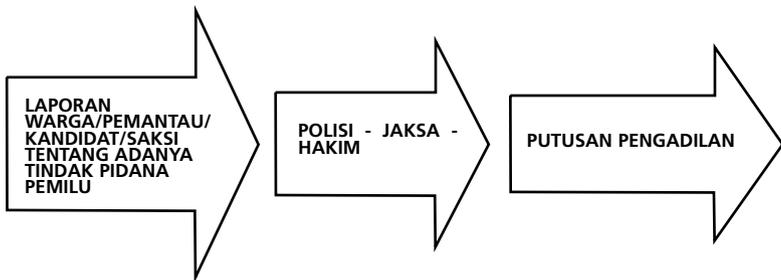
Perkara tindak pidana pemilu bermuara di pengadilan yang akan menyelesaikan perkara tersebut sesuai waktu yang ditentukan.<sup>5</sup> Di sini juga diharapkan ada hakim khusus yang menangani tindak pidana pemilu karena dalam memberikan pertimbangan dan putusan menyangkut tindak pidana pemilu dibutuhkan pengetahuan yang luas mengenai hukum dan proses pemilu. Jauh-jauh hari diharapkan hakim sudah mempelajari hukum dan proses pemilu serta kasus-kasus

---

<sup>5</sup> Banyak putusan pengadilan atas tindak pidana pemilu ternyata berupa hukuman percobaan, padahal undang-undang pemilu mengancam sanksi pidana penjara minimal pada semua tindak pidana pemilu. Hal itu terjadi karena UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 tidak menyatakan bahwa khusus untuk tindak pidana pemilu tidak dapat dihukum percobaan. Kalau klausul semacam ini ada maka hakim tidak dapat menjatuhkan pidana percobaan. Hal ini merupakan aturan pengecualian/khusus karena dalam KUHP dinyatakan bahwa hakim dapat menjatuhkan hukuman percobaan apabila menjatuhkan hukuman di bawah 1 (satu) tahun.

tindak pidana pemilu yang pernah ada sebelumnya. Memang pada Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004 sudah ada surat dari MA agar setiap pengadilan menetapkan hakim-hakim yang akan menyidangkan perkara pidana pemilu. Namun hal itu perlu diikuti pembekalan yang mendalam mengenai hukum dan proses pemilu serta penyelesaian tindak pidana pemilu, buat para hakim yang telah ditetapkan untuk menyidangkan perkara pidana pemilu.

Untuk meningkatkan efektivitas penyelesaian tindak pidana pemilu, butuh keterpaduan dalam sistem peradilan pidana.<sup>6</sup> Seluruh komponen dalam sistem ini – selain menguasai pengetahuan dan *skill* hukum pada umumnya – mesti menguasai hukum dan proses pemilu. Dengan demikian komponen yang bekerja dalam sistem peradilan pidana khusus untuk menangani tindak pidana pemilu ini adalah: pertama, polisi (yakni tim khusus yang menangani tindak pidana pemilu); kedua, jaksa (yakni tim khusus yang menangani tindak pidana pemilu; dan ketiga, pengadilan (yakni hakim-hakim khusus yang menangani tindak pidana pemilu). Alur proses penanganan tindak pidana pemilu digambarkan sebagai berikut:



---

<sup>6</sup> Pada Pemilu 2004, Panwas Pemilu bersama kepolisian dan kejaksaan membangun sistem Penegakan Hukum Pidana Pemilu Terpadu atau disingkat GAKKUMDU. Hal ini dimaksudkan untuk memperlancar proses penanganan pidana pemilu mengingat undang-undang pemilu (baik legislatif maupun presiden) membatasi waktu penanganan perkara pidana pemilu. Meskipun ada kisah sukses dari sistem ini, banyak pula dampaknya, misalnya dalam pelaksanaan di lapangan tetap ada beda pendapat antara pengawas pemilu dan polisi atau antara polisi dan jaksa.

## 02. Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu

Tentang pelanggaran administrasi pemilu, peraturan perundang-undangan pemilu harus mengatur dengan jelas bentuk-bentuk pelanggaran dan apa sanksinya, lalu siapa yang berwenang menjatuhkan sanksi, serta bagaimana mekanisme penyelesaian pelanggaran tersebut. Pada Pemilu 2004 peraturan semacam ini sangat kurang sehingga seringkali ada kasus di mana tidak jelas apakah merupakan wewenang pengawas pemilu, KPU/KPUD, pemerintah daerah, atau instansi lain. Akibatnya terjadi tumpang tindih tindakan atau tidak ada yang mengambil tindakan.

Pada Pemilu 1999 pelanggaran administrasi (termasuk tata cara pemilu) diselesaikan oleh KPU/PPI. Khusus untuk pelanggaran kampanye, pengawas pemilu punya sejumlah wewenang menangani pelanggaran (misalnya memberikan peringatan atau menghentikan kampanye). Sementara itu, pada Pemilu 2004 wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi dipegang oleh KPU/KPUD, sedang pengawas pemilu hanya mengawasi dan meneruskan laporan kepada KPU/KPUD. Pengalaman Pemilu 2004 membuktikan bahwa banyak laporan pelanggaran administrasi yang diteruskan oleh pengawas pemilu tidak ditangani oleh KPU/KPUD atau setidaknya tidak ada laporan bagaimana penyelesaiannya. Pada saat itu juga tidak ada mekanisme yang jelas bagaimana KPUP/KPUD menangani laporan pelanggaran administrasi dan apa bentuk keputusannya. Oleh sebab itu, ke depan perlu dibuat ketentuan khusus mengenai penyelesaian pelanggaran administrasi ini serta *standard operation procedure (SOP)*-nya.

Di beberapa negara penyelenggara pemilu memiliki bagian/unit khusus untuk menerima keluhan/komplain serta menyelidiki dan menyelesaikan pelanggaran pemilu dan menjatuhkan sanksinya. Kajian ini menganjurkan agar di masa depan peranan KPU/KPUD ditingkatkan untuk penyelesaian pelanggaran pemilu nonpidana, misalnya dengan membentuk satu bagian/unit khusus yang bertugas

menerima dan memeriksa serta menjatuhkan sanksi atas pelanggaran administrasi pemilu.

Bagaimana jika pelanggaran semacam ini dilakukan oleh penyelenggara pemilu atau unsur penyelenggara pemilu? Pelanggaran yang demikian harus dilaporkan kepada dan diselesaikan oleh penyelenggara pemilu di tingkat atasnya, atau dibuat suatu mekanisme pengajuan keberatan pemilu.

#### **D. PENYELESAIAN PERSELISIHAN ADMINISTRASI DAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU**

Pada bagian ini akan dibahas penyelesaian perselisihan administrasi pemilu, lembaga yang menyelesaikan, dan mekanismenya. Sesuai standar pemilu demokratis, semestinya pihak-pihak yang merasa dirugikan (misalnya karena kehilangan hak pilih maupun tidak lolos sebagai kandidat) punya kesempatan untuk menguji putusan penyelenggara pemilu itu melalui proses pengujian yang objektif. Pihak yang dirugikan berhak mengajukan keberatan (*complaint*), sehingga keputusan penyelenggara pemilu yang dianggap tidak tepat dapat dikoreksi.

Masalah ini penting menjadi perhatian di Indonesia karena undang-undang pemilu (atas alasan proses pemilu harus cepat) menegaskan bahwa keputusan KPU/KPUD adalah final pada beberapa isu penting (pendaftaran pemilih, penetapan parpol peserta pemilu, penetapan kandidat, penghitungan, dan rekapitulasi suara). Walaupun ada keberatan, keputusan akhir berpulang pada pembuat keputusan itu sendiri. Reaksi terhadap ketentuan ini ada dua: pertama, munculnya aksi kemarahan (karena tidak ada sarana lain untuk *complaint*), dan; kedua, tetap mengajukan gugatan ke pengadilan, misalnya ke Pengadilan Negeri (PN) atau ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Padahal, tidak satu pun ketentuan dalam undang-undang

pemilu membenarkan penyelesaian ke dua jenis lembaga peradilan itu.

Pengaturan mengenai hal ini juga penting untuk memberikan kepuasan kepada publik yang mempertanyakan: siapa yang harus mengawasi penyelenggara pemilu (apalagi bila pengawas pemilu di-tiadakan)? Dengan singkat, pertanyaan ini dapat dijawab: penyelenggara pemilu diawasi oleh mekanisme keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan. Apabila keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu dipandang keliru atau melanggar ketentuan perundang-undangan pemilu, maka sanksinya berupa pembatalan atau perubahan dari keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu tersebut.<sup>7</sup>

Studi ini mengusulkan adanya penyelesaian perselisihan administrasi pemilu yang terjadi prapengumuman hasil pemilu,<sup>8</sup> khususnya menyangkut keberatan warga negara yang kehilangan hak pilih, keberatan partai politik yang gagal menjadi peserta pemilu, keberatan seseorang yang gagal menjadi kandidat/calon anggota DPR/DPRD/DPD, serta keberatan kandidat/parpol mengenai penghitungan suara di TPS, PPS, PPK, atau KPUD.<sup>9</sup> Lembaga yang menangani keberatan pemilu ini ada beberapa, yaitu: KPU/KPUD, Pengadilan Tinggi (hakim pemilu di PT), dan Mahkamah Agung (hakim pemilu di MA). Hakim pemilu, baik di PT maupun di MA, beranggotakan hakim karier dan juga ahli hukum (khususnya hukum pemilu atau yang berkaitan dengan pemilu).

---

<sup>7</sup> Keberatan di sini tidak termasuk keberatan atas Peraturan KPU. Keberatan atas Peraturan KPU diajukan sebagai suatu peninjauan kembali (*judicial review*) ke Mahkamah Agung.

<sup>8</sup> Keberatan setelah pengumuman hasil pemilu diajukan sebagai perselisihan hasil pemilu kepada Mahkamah Konstitusi.

<sup>9</sup> Keberatan atas rekapitulasi dan penetapan KPU atas hasil pemilu diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

Penanganan keberatan pada pemilu mensyaratkan perlunya aturan main yang jelas (*transparancy*), pasti (*measurable*), dan gampang diterapkan (*applicable*). Selain pemilu memang meniscayakan asas-asas seperti itu, pada akhirnya suatu pemilu dinilai kredibel atau tidak apabila segenap penyelenggaranya berhasil menangani keberatan-keberatan yang diajukan dari mereka yang merasa dirugikan. Dengan demikian, mekanisme penanganan keberatan pemilu adalah pertaruhan bagi kredibilitas sebuah pemilu.

Berdasarkan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, potensi keberatan pemilu dapat terjadi pada hampir seluruh tahapan pemilu. Hasil kajian yang dilakukan di banyak negara menunjukkan bahwa persengketaan pemilu tidak seluruhnya dapat diklasifikasi sebagai pelanggaran administrasi atau tata cara pemilu dan tidak pula bisa dikategori sebagai pelanggaran pidana pemilu. Akan terjadi lompatan kesimpulan apabila persoalan persengketaan tersebut dimasukkan ke dalam persengketaan versi Pemilu 1999 dan Pemilu 2004.

Asumsi tersebut didukung oleh hasil studi komparasi yang dilakukan di banyak negara. Kasus-kasus yang masuk ke lembaga penyelenggara pemilu di negara-negara dengan sistem penyelenggaraan pemilu yang demokratis, memperlihatkan bahwa keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu merupakan entitas tersendiri. Di Filipina misalnya, pengajuan keberatan dapat terjadi pada tahap pendaftaran pemilih, penetapan peserta pemilu, penetapan calon peserta pemilu, kampanye, serta pemungutan dan penghitungan suara –di samping keberatan selisih hasil suara pemilu. Pengajuan keberatan diakomodasi oleh sistem yang hierarkis.

Sebagaimana yang berjalan di Meksiko, ada hak bagi peserta pemilu untuk mempersoalkan penanganan keberatan-keberatan yang dirasakannya. Hak peserta pemilu ini harus dihormati dan kewajiban bagi lembaga pemangku pemilu untuk menyalurkannya. Kecenderungan sebagaimana terjadi pada Pemilu 2004 yang merekomendasi

bahwa segala keberatan yang timbul, baik selama proses pemilu maupun hasil-hasil pemilu, dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan rekomendasi yang kurang bertanggung jawab.

Sayangnya peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia baru mengakomodasi penanganan keberatan hasil pemilu. Kita belum menyentuh pada penanganan proses-proses per tahapan pada rangkaian pemilu. Sudah waktunya bila peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan di Indonesia untuk pemilu menda-tang mengakomodasi mekanisme pengajuan keberatan guna menun-jang penyelenggaraan pemilu yang benar-benar luber, jujur, dan de-mokratis.

## **01. Penyelesaian Perselisihan Sebelum Pengumuman Hasil Pemilu**

Perselisihan ini timbul karena adanya keberatan sebelum peng-umuman hasil pemilu yang mencakup keberatan mengenai pendaf-taran pemilih, penetapan peserta pemilu, penetapan kandidat, kam-panye, serta pemungutan dan penghitungan suara.

### **a) Pendaftaran Pemilih**

Menurut UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003, warga yang na-manya tidak tercantum dalam daftar pemilih sementara (DPS) dapat mengajukan perbaikan kepada penyelenggara pemilu (PPS) agar na-manya terdatar. Namun undang-undang hanya menyatakan bahwa PPS melakukan perbaikan dan setelah itu KPUD menetapkan daftar pemilih tetap (DPT). Bagaimana jika ternyata namanya yang ber-sangkutan tetap tidak muncul dalam DPT? Tentu saja ini sangat me-rugikan karena hak pilihnya hilang.

Sesuai standar pemilu demokratis, hukum harus mengatur perlin-dungan terhadap hak pilih dan membuat aturan mengenai bagaima-na pihak yang dirugikan dapat memperjuangkan haknya tersebut.

Oleh sebab itu, studi ini mengusulkan agar warga yang telah mengajukan perbaikan kepada PPS/PPK ternyata namanya tetap tidak terdapat dalam DPT dapat mengajukan keberatan kepada pihak yang lebih tinggi (semacam banding atas keputusan PPS/PPK). Keberatan ini diajukan oleh warga yang berhak memilih tapi tidak terdaftar. Permohonan keberatan diajukan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk mendapat putusan final.

Berdasarkan keputusan ini maka daftar pemilih mesti disesuaikan oleh penyelenggara pemilu. Namun sebaiknya dibatasi pula waktu pengajuan keberatan, misalnya paling lambat 20 hari sebelum pemungutan suara, KPU Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus keberatan ini paling lama 7 hari sesudah diterimanya keberatan. Setelah masa pengajuan keberatan ini berakhir maka tidak ada lagi proses pengajuan keberatan mengenai pendaftaran pemilih.

#### **b). Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu**

Undang-undang yang mengatur Pemilu 2004 menyatakan, penelitian dan penetapan partai politik peserta pemilu maupun perseorangan calon anggota DPD dilakukan oleh KPU dan keputusannya final. Mekanisme yang tersedia untuk mengoreksi kesalahan KPU atas hal ini hanya bisa dilakukan sebelum adanya keputusan KPU, yaitu berupa kesempatan untuk melengkapi sejumlah kekurangan persyaratan. Setelah keputusan KPU keluar tidak ada lagi upaya untuk mengoreksi. Tentu saja hal ini sangat merugikan partai politik atau perseorangan calon anggota DPD, khususnya partai politik atau orang tersebut tidak lolos menjadi peserta pemilu karena kesalahan dari KPU/KPUD.

Sesuai standar pemilu demokratis, sebaiknya diberi kesempatan bagi pihak yang dirugikan untuk mengajukan upaya banding. Mekanisme ini sekaligus mengontrol pelaksanaan tugas KPU/KPUD agar terhindar dari kecenderungan untuk berlaku sewenang-wenang. Ke-

beratan ini diajukan oleh partai politik calon peserta pemilu atau perseorangan calon anggota DPD yang oleh KPU dinyatakan tidak lolos sebagai peserta pemilu. Pemohon dapat mengajukan keberatan ke MA melalui PT. MA (khususnya hakim khusus pemilu) harus memeriksa keberatan atas keputusan KPU dalam waktu paling lama 14 hari sejak diterimanya.

Keberatan harus diajukan paling lambat 3 (tiga) hari sejak keputusan KPU mengenai parpol peserta pemilu. Atas keputusan ini, KPU harus menyesuaikan keputusannya mengenai peserta pemilu.

### **c). Penetapan Kandidat**

UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 memberikan kewenangan kepada KPU/KPUD untuk memeriksa dan memutus kandidat atau calon anggota DPR, DPRD, DPD, ataupun calon presiden dan wakil presiden dengan keputusan yang bersifat final. Sebagaimana dalam penetapan peserta pemilu, mekanisme yang tersedia untuk mengoreksi kesalahan KPU atas hal ini hanya bisa dilakukan sebelum adanya keputusan KPU, yaitu berupa kesempatan untuk melengkapi sejumlah kekurangan persyaratan. Setelah keputusan KPU keluar, tidak ada ruang lagi untuk bisa mengoreksi. Tentu saja hal ini sangat merugikan bakal calon yang gagal menjadi calon karena bisa jadi kegagalan itu disebabkan adanya kesalahan KPU/KPUD.

Sesuai standar pemilu demokratis, bagi pihak yang dirugikan diberi kesempatan untuk mengajukan banding. Oleh sebab itu, studi ini mengusulkan adanya mekanisme pengajuan keberatan atas keputusan KPU/KPUD perihal penetapan calon atau kandidat anggota DPR, DPRD, DPD, dan calon presiden/wakil presiden kepada lembaga peradilan. Keberatan ini diajukan bakal calon anggota DPR/DPRD dan bakal calon presiden/wakil presiden yang berdasarkan keputusan KPU/KPUD gagal menjadi calon anggota DPR/DPRD, DPD, dan calon presiden/wakil presiden. Pemohon dapat mengajukan keberatan

kepada MA (khususnya hakim pemilu) melalui PT.

MA (khususnya hakim khusus pemilu) harus memeriksa keberatan atas keputusan KPU dalam waktu paling lama 14 hari sejak diterimanya keberatan. Sementara keberatan harus diajukan paling lambat 3 (tiga) hari sejak keputusan KPU mengenai calon anggota DPR/DPD, DPD, dan calon presiden/wakil presiden. Atas keputusan ini maka KPU harus menyesuaikan keputusannya.

#### **d). Kampanye**

Pada Pemilu 2004, diatur mengenai pelanggaran pemilu pada masa kampanye dan juga ada sengketa pemilu selama kampanye. Kenyataannya, yang banyak terjadi adalah pelanggaran yang merupakan tindak pidana pemilu maupun yang merupakan pelanggaran administrasi. Apa yang dianggap sengketa memang sempat dicatat oleh pengawas pemilu, tetapi esensinya adalah pelanggaran yang dilakukan satu pihak dan pihak lain mengajukannya sebagai sengketa.

Studi ini ingin mengubah pengertian sengketa kampanye dengan istilah baru, yaitu keberatan pemilu terkait kampanye. Keberatan ini diajukan oleh parpol dan perseorangan calon peserta pemilu atau calon presiden/wakil presiden atau tim kampanyenya atas suatu keputusan dari penyelenggara pemilu (yang dianggap merugikan) kepada penyelenggara pemilu di atasnya (misalnya atas keputusan KPU Kabupaten/Kota diajukan kepada KPU Provinsi, atau atas keputusan KPU Provinsi diajukan kepada KPU). Bagaimana dengan keputusan KPU? Keberatan dapat diajukan kepada hakim pemilu di MA.

Mengingat masa kampanye cukup singkat, penyelesaian keberatan dalam masa kampanye ini juga dilakukan dalam waktu singkat. Pengajuan keberatan dilakukan paling lambat 3 (tiga) hari sejak keluarnya keputusan KPU/KPUD. Penyelesaian dilakukan oleh yang berwenang memutuskan dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diterimanya keberatan.

**e). Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Parpol dan perseorangan peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh keputusan pelaksana pemilu yang menangani pemungutan dan penghitungan sehingga suara yang diperoleh hilang atau berkurang bisa mengajukan keberatan. Semua keberatan pada wilayah ini harus didukung dokumen akurat, untuk memperjelas kepada siapa pengaduan tersebut diajukan. Formulir pengajuan keberatan disediakan petugas TPS/PPS/PPK. Keberatan harus memuat informasi selayaknya standar pengaduan pemilu yang di dalamnya terdapat nama pelapor, uraian kejadian, saksi, dan seterusnya.

Setelah menerima keberatan, PPS/PPK memasukkan keberatan tersebut ke berita acara. PPS/PPK harus mengajukan keberatan bersama dengan berita acara paling lambat 2 (dua) hari setelah pelaksanaan penghitungan suara kepada KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya KPU Kabupaten/Kota memeriksa pengaduan tersebut dalam waktu 5 (lima) hari. Bentuk keputusan KPU Kabupaten/Kota atas keberatan dapat berupa pemungutan suara ulang, penghitungan ulang, pembatalan pemungutan suara, pembatalan penghitungan suara, atau menolak keberatan karena pelaksana pemilu sudah menjalankan tugas dengan benar. Hasil dari keputusan KPU Kabupaten/Kota ini mengikat semua pihak yang terkait pemungutan dan penghitungan suara dan dipergunakan jika ada perselisihan hasil pemilu di MK yang terkait kasus itu.

Keberatan atas penghitungan/rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota dapat diajukan kepada KPU Provinsi. Pihak yang mengajukan keberatan (partai politik/saksi/kandidat) mengajukan keberatan paling lambat 2 (dua) hari setelah pelaksanaan penghitungan/rekapitulasi suara kepada KPU Provinsi. KPU Provinsi memeriksa pengaduan tersebut dalam waktu 5 (lima) hari sejak diterimanya keberatan. Bentuk keputusan KPU Provinsi atas keberatan dapat berupa penghitungan ulang atau menguatkan keputusan yang dibuat KPU Kabupaten/Kota.

Keberatan atas penghitungan/rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi dapat diajukan keberatannya kepada KPU. Pihak yang mengajukan keberatan (partai politik/saksi/kandidat) mengajukan keberatan paling lambat 2 (dua) hari setelah pelaksanaan penghitungan/rekapitulasi suara kepada KPU. KPU memeriksa pengaduan tersebut dalam waktu 5 (lima) hari sejak diterimanya keberatan. Bentuk keputusan KPU atas keberatan dapat berupa penghitungan ulang atau menguatkan keputusan yang dibuat KPU Provinsi.

Dalam memeriksa keberatan yang diajukan, KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dapat memanggil saksi-saksi, memeriksa semua dokumen, membuka kotak suara, dan sebagainya yang semua mekanisme penyelesaian keberatan ini diatur dalam ketentuan khusus mengenai hal ini. Hasil dari keputusan ini mengikat semua pihak yang terkait pemungutan dan penghitungan suara dan dipergunakan jika ada perselisihan hasil pemilu di MK yang terkait kasus itu.

Terhadap hasil rekapitulasi yang dilakukan oleh KPU dan penetapannya tidak dapat diajukan upaya keberatan, melainkan dilakukan melalui mekanisme perselisihan hasil pemilu ke MK.

## **02. Penyelesaian Perselisihan Setelah Pengumuman Hasil Pemilu**

Keberatan sesudah pengumuman hasil pemilu oleh KPU (khususnya pada pemilu untuk anggota DPR/DPRD mencakup keberatan mengenai penetapan dan pengumuman hasil pemilu oleh KPU dan penetapan calon anggota DPR/DPRD terpilih.

### **a). Keberatan yang Diajukan sebagai Perselisihan Hasil Pemilu**

Sistem hukum Indonesia tidak mempunyai peradilan pemilu atau hakim yang menangani pemilu. Ini bukan berarti bahwa tidak ada institusi yang berperan dalam sengketa atau perselisihan hasil pemilu. Di negara ini, peran ini dipegang Mahkamah Konstitusi (MK) yang

salah satu tugas dan wewenangnya adalah menyelesaikan perselisihan hasil pemilu. Dalam hal ini, peserta pemilu yang merasa dirugikan mengajukan keberatan tersebut kepada MK. Lembaga itu telah menerbitkan Peraturan MK No. 4/PMK/2004 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu yang memuat seluk-beluk pengurusan dan beracara di persidangan-persidangan MK.

Yang dapat menjadi pemohon dalam sidang-sidang perselisihan hasil pemilu adalah: (1) Perorangan WNI calon anggota DPR peserta pemilu; (2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilu; dan (3) Parpol peserta pemilu. Sedangkan materi yang dapat dimohonkan adalah penetapan hasil pemilu yang dibuat KPU secara nasional yang mempengaruhi: pertama, terpilihnya calon anggota DPD; kedua, penentuan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang masuk putaran kedua serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden; ketiga, perolehan kursi parpol peserta pemilu di suatu daerah pemilihan.

Tata caranya adalah sebagai berikut: (1) Permohonan hanya dapat diajukan dalam waktu paling lambat 3x24 jam sejak KPU mengumumkan penetapan hasil pemilu secara nasional; (2) Permohonan diajukan secara tertulis rangkap 12 yang ditandatangani pemohon; (3) Permohonan dapat diajukan via faksimile atau *e-mail* namun permohonan aslinya harus diterima paling lambat 3 hari terhitung sejak habisnya tenggat; dan (4) Permohonan sekurangnya memuat identitas diri secara lengkap, juga uraian kejadian, kesalahan hasil perhitungan, permintaan membatalkan, dan alat bukti.

Setelah itu pihak MK akan melakukan registrasi perkara serta penjadwalannya, melalui panitera MK. Pemeriksaan permohonan dilakukan MK melalui panel hakim yang sekurangnya dihadiri 3 orang hakim dalam sidang terbuka. Pemeriksaan persidangan dilakukan oleh panel hakim dan/atau pleno hakim dalam sidang terbuka untuk umum. Rapat permusyawaratan hakim diselenggarakan tertutup untuk mengambil putusan dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari gu-

na mencari mufakat. Putusan yang telah diambil dalam rapat permusyawaratan hakim diucapkan dalam sidang pleno hakim. Peradilan dalam perselisihan hasil pemilu ini bersifat cepat dan sederhana, serta putusannya final dan mengikat.

### **b) Penetapan Calon Terpilih**

Mengingat baik UUD 1945, undang-undang pemilu, maupun Undang-undang Mahkamah Konstitusi tidak mengatur penyelesaian keberatan atas penetapan KPU mengenai penetapan calon terpilih (sehingga tidak jelas lembaga mana yang berwenang menyelesaikan), di masa depan undang-undang mesti mengatur hal ini. Keberatan semacam ini bisa saja terjadi, misalnya KPU menetapkan hasil pemilu di mana Partai A mendapat 2 (dua) kursi di satu daerah pemilih. Kemudian KPU menetapkan bahwa dua kursi itu untuk kandidat X dan Y dari Partai A tersebut, di mana menurut kandidat W seharusnya kursi itu untuknya. Dalam hal ini tentu perlu diberi peluang bagi kandidat W untuk mengajukan keberatan.

Keberatan semacam ini diajukan oleh kandidat anggota DPR dan DPRD Provinsi kepada MA (hakim pemilu di MA), sedangkan keberatan dari kandidat anggota DPRD Kabupaten/Kota disampaikan kepada PT (hakim pemilu di PT). Keberatan diajukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak penetapan dan putusan diambil paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya keberatan.

Penyelesaian beberapa macam keberatan pemilu di atas tergambar dalam Tabel 21.

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 21

### Perselisihan Administrasi Pemilu

TAHAPAN	MEKANISME	WAKTU PENYELESAIAN
Pendaftaran Pemilih	Keberatan ini diajukan oleh warga yang berhak memilih tapi tidak terdaftar. Pemohon mengadakan perbaikan kepada PPS. Apabila PPS tetap tidak melakukan perubahan maka, pemohon dapat mengajukan keberatan ke KPU Kabupaten/Kota untuk mendapat putusan final.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 45 hari sebelum hari-H</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 7 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
Penetapan parpol peserta pemilu dan perseorangan calon DPD	Keberatan parpol/calon DPD yang gagal menjadi peserta pemilu diajukan kepada MA(hakim pemilu di MA) pada tingkat pertama dan terakhir	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak keluarnya penetapan</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 14 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
Penetapan Kandidat	Calon kandidat yang gagal menjadi kandidat DPRD Kabupaten/Kota mengajukan keberatan kepada PT (hakim pemilu di PT) untuk mendapat keputusan final.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak keluarnya penetapan</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 14 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
	Calon kandidat yang gagal menjadi kandidat DPRD Provinsi mengajukan keberatan kepada MA (hakim pemilu di MA) untuk mendapat keputusan final	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak keluarnya penetapan</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 14 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
	Calon kandidat yang gagal menjadi kandidat DPR mengajukan keberatan kepada MA (hakim pemilu di MA)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak keluarnya penetapan</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 14 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>

**PENYELESAIAN TINDAK PIDANA, PELANGGARAN  
ADMINISTRASI, PERSELISIHAN ADMINISTRASI, DAN  
PERSELISIHAN HASIL PEMILU**

Kampanye	Pihak yang keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu terkait kampanye mengajukan keberatan kepada penyelenggara pemilu di atasnya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak keluarnya penetapan</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 7 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
Pemungutan dan Penghitungan Suara	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Semua keberatan penghitungan di TPS, PPS, dan PPK diajukan ke KPU Kabupaten/Kota</li> <li>b. Keberatan terhadap rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota diajukan kepada KPU Provinsi</li> <li>c. Keberatan terhadap rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi diajukan kepada KPU</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 2 hari sejak penghitungan suara</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 5 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
Penetapan dan Pengumuman hasil pemilu oleh KPU	Keberatan diajukan oleh partai politik atau perseorangan calon DPD kepada MK.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak penghitungan suara</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 7 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>
Penetapan Calon Terpilih	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keberatan diajukan oleh kandidat anggota DPR kepada MA.</li> <li>2. Keberatan diajukan oleh kandidat anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota kepada Pengadilan Tinggi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengajuan keberatan: paling lambat 3 hari sejak penghitungan suara</li> <li>2. Penyelesaian oleh lembaga: 7 hari sejak diterima keberatan</li> </ol>

Adanya pengajuan keberatan dan penanganannya, menyebabkan tahapan pelaksanaan pemilu membutuhkan waktu tambahan. Padahal proses pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu memerlukan waktu yang cepat. Pertanyaanya, apakah dengan adanya pengajuan dan penyelesaian keberatan pada seluruh tahapan di atas mengakibatkan tahapan-tahapan pemilu akan terganggu?

Keinginan agar proses pemilu berlangsung cepat ini yang menjadi alasan sehingga banyak keputusan KPU/KPUD dinyatakan final. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan efek negatif, yaitu hilangnya peluang dari pihak-pihak yang dirugikan (warga negara, pemilih, partai politik, atau kandidat) untuk mengoreksi keputusan KPU/KPUD yang mungkin saja keliru. Penyelenggaraan pemilu di mana keputusan KPU/KPUD seperti itu dinyatakan final, jelas tidak sesuai dengan standar pemilu demokratis yang menekankan pada pemberian kesempatan bagi pihak-pihak yang dirugikan untuk melakukan upaya hukum/keberatan atas setiap keputusan yang merugikan. Dampak lainnya adalah jika terjadi kesalahan dari penyelenggara pemilu maka tidak ada mekanisme yang layak dan memadai serta bisa dipercaya untuk mengoreksinya. Bagi petugas pemilu yang tak punya integritas, kondisi seperti itu akan mendorong terjadinya tindakan buruk, misalnya menerima suap.

Studi ini sampai pada kesimpulan bahwa pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu tidak boleh terganggu dengan adanya berbagai macam protes, gugatan, atau keberatan. Namun pada saat bersamaan, hak untuk melakukan upaya hukum/keberatan bagi setiap pihak yang merasa dirugikan atas setiap keputusan penyelenggara pemilu harus dijamin. Untuk memadukan kedua hal itu maka studi ini menyarankan adanya mekanisme pengajuan keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu di setiap tahapan dan penyelesaian atas keberatan itu oleh pihak lain (bukan pihak yang membuat keputusan) dalam waktu yang ditentukan secara singkat.

PENYELESAIAN TINDAK PIDANA, PELANGGARAN  
ADMINISTRASI, PERSELISIHAN ADMINISTRASI, DAN  
PERSELISIHAN HASIL PEMILU

Apabila pembatasan waktu sebagaimana diusulkan di atas dilakukan secara tegas maka waktu yang digunakan untuk mengajukan dan menyelesaikan keberatan di atas tidak lebih dari 13 minggu. Berdasarkan total waktu seluruh tahapan Pemilu Legislatif 2004, waktu 13 minggu itu tidak akan mengganggu seluruh tahapan.



## BAB VII IMPLIKASI

*Pembangunan sistem penegakan hukum pemilu sebagaimana dibahas sebelumnya mengandung sejumlah implikasi yang harus diantisipasi. Bab ini menguraikan sejumlah implikasi dari penerapan sistem baru tersebut terkait dengan perundang-undangan, pelaksanaan tahapan, kelembagaan, serta anggaran.*

### **A. PENYEMPURNAAN UNDANG-UNDANG**

Sehubungan dengan adanya empat masalah hukum pemilu, yakni tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu (Bab V), serta penanganan dan penyelesaiannya (Bab VI dan Bab VII), undang-undang yang mengatur pemilu (UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 32/2004) perlu diubah atau disempurnakan. Pengubahan atau penyempurnaan ini meliputi penambahan materi baru, mempertegas atau memperinci materi yang sudah ada, membuat mekanisme dan prosedur baru, serta menyiapkan unit kerja atau badan khusus yang akan menangani dan menyelesaikan masalah-masalah

hukum tersebut.

Belajar dari pengalaman penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004, beberapa materi ketentuan pidana perlu ditambahkan, seperti pemidanaan jajaran penyelenggara dan pelaksana pemilu yang lalai melaksanakan tugasnya sehingga menghilangkan hak memilih dan hak dipilih bagi warga negara. Ketentuan seperti ini perlu ditambahkan agar para petugas pemilu tidak bekerja se-enaknya dan selalu menggunakan dalih lalai ketika dikomplain oleh warga negara yang kehilangan hak memilih dan hak dipilihnya. Selain itu, juga perlu ditambahkan pengaturan bahwa para calon anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) serta calon pejabat eksekutif (calon presiden dan wakil presiden serta calon kepala daerah dan wakil kepala daerah) yang terbukti melakukan tindak pidana pemilu dinyatakan batal pencalonannya. Ketentuan pidana ini bertujuan agar pemilu benar-benar menghasilkan wakil-wakil rakyat yang berkualitas serta moralitas dan integritasnya teruji.<sup>1</sup>

Dalam soal pelanggaran administrasi pemilu, undang-undang harus memberikan pengertian yang jelas, ruang lingkup yang pasti, serta pemberian sanksi yang tegas. Pengertian yang jelas akan memudahkan pemilih, peserta, dan penyelenggara untuk melakukan kegiatan pemilu karena mereka tahu batas-batas mana yang boleh dan mana yang tidak boleh dilakukan. Demikian juga soal ruang lingkup pelanggaran administrasi pemilu akan memfokuskan para pemantau pada wilayah-wilayah tertentu yang sangat rawan pelanggaran, sekaligus pelanggaran yang terpantau bisa segera dilaporkan ke penyelenggara pemilu untuk ditangani.

Belajar dari pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran administrasi di kantor penye-

---

<sup>1</sup> Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pilkada 2005, sesungguhnya banyak materi baru yang harus ditambahkan dalam ketentuan pidana pemilu. Oleh karena itu hal ini perlu dilakukan kajian khusus.

lenggara pemilu perlu diatur sehingga penyelenggara pemilu tidak bisa mengelak lagi untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi yang dilaporkan. Dalam hal ini yang perlu diatur adalah kerangka waktu penanganan kasus (berapa lama mengkaji laporan dan berapa lama sanksi harus sudah diberikan kepada pelaku pelanggaran), mekanisme pemberian sanksi, dan pengumuman proses penanganannya. Undang-undang baru juga harus memberikan rumusan sanksi administrasi yang tegas terhadap ketentuan-ketentuan persyaratan, kewajiban, dan larangan yang tidak dikenai ancaman pidana bagi pelanggarnya. Ketegasan sanksi administrasi ini tidak hanya akan memudahkan penyelenggara dalam menyikapi berbagai pelanggaran yang muncul, tetapi juga memudahkan penciptaan situasi persaingan yang *fair* dalam pemilu.

Perselisihan administrasi pemilu adalah isu baru dalam penyelenggaraan pemilu sehingga dibutuhkan pengaturan baru. Seperti dijelaskan sebelumnya, penyelesaian kasus-kasus perselisihan administrasi pemilu dilakukan penyelenggara pemilu pada level atasnya (misalnya keputusan PPS/PPK dikoreksi oleh KPU Kabupaten/Kota, keputusan Kabupaten/Kota dikoreksi oleh KPU Provinsi, dan keputusan KPU Provinsi dikoreksi oleh KPU), atau oleh hakim khusus pemilu pada lembaga peradilan (misalnya keputusan KPUD dikoreksi hakim khusus pemilu di pengadilan tinggi, keputusan KPU dikoreksi hakim khusus pemilu di Mahkamah Agung (MA)). Oleh karena itu, rumusan ketentuan yang menyatakan bahwa keputusan penyelenggara pemilu bersifat final dan mengikat harus dihapus. Kenyataannya bahwa sifat keputusan penyelenggara pemilu yang demikian telah menciptakan situasi tidak sehat sehingga banyak pihak yang menilai KPUD dan KPU telah berkembang menjadi lembaga *superbody* karena keputusannya tidak bisa diganggu-gugat.

Jika sebelumnya UU No. 23/2003 hanya memberi ruang kepada MA untuk melakukan peninjauan kembali atas keputusan KPU yang berbentuk pengaturan (*regeling*), undang-undang pemilu mendatang

juga perlu memberi ruang kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD yang berbentuk penetapan (*beschikking*) untuk mengajukan keberatan ke hakim khusus pemilu di Pengadilan Tinggi (PT) atau di MA. Sehubungan dengan itu undang-undang harus mempertegas bahwa hanya pihak-pihak yang merasa dirugikan langsung oleh keputusan penyelenggara pemilu yang berhak mengajukan keberatan. Perlu juga diatur mekanisme dan prosedur penyelesaian perselisihan administrasi yang kerangka waktu penyelesaiannya tidak mengganggu jalannya penahapan pemilu.

Tentang perselisihan hasil pemilu, UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 24/2003 beserta sejumlah keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) sudah cukup memadai dalam mengatur mekanisme dan prosedur penyelesaian perselisihan hasil pemilu sebagaimana dipraktikkan dalam Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004. Meski demikian, undang-undang pemilu nantinya perlu memberi jalan keluar apabila terdapat perbedaan antara keputusan MK dengan keputusan lembaga peradilan –sebagaimana terjadi pada kasus terpilihnya seorang calon DPR dari Provinsi Irian Jaya Barat. Dalam hal ini perlu ditegaskan bahwa apabila ada bukti baru yang kuat, MK bisa meninjau kembali keputusannya.

Soal lain yang perlu diubah adalah mengalihkan lembaga peradilan yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (pilkada). Jika UU No. 32/2004 memberikan wewenang penyelesaian perselisihan hasil pilkada kepada MA, sebaiknya hal itu diserahkan kepada MK. Pengalihan ini tentu saja untuk menjaga konsistensi pembagian tugas antara MK dan MA sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi. Apalagi dalam praktik keseharian, MA sudah memiliki beban pekerjaan yang luar biasa banyak.

Tabel 22

**Materi Penyempurnaan Undang-undang Pemilu**

NO	MASALAH HUKUM	KETENTUAN LAMA	KETENTUAN BARU
1	Tindak Pidana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Laporan pelanggaran yang diterima atau ditemukan Panwas Pemilu dikaji oleh Panwas Pemilu. Bila ternyata mengandung pelanggaran pidana, kasus diteruskan kepada penyidik Polri, untuk kemudian diteruskan ke kejaksaan dan selanjutnya ke PN (untuk pelanggaran yang diancam kurungan 8 bulan atau lebih bisa dibanding ke PT).</li> <li>2. Ada pembatasan waktu untuk penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Laporan pelanggaran disampaikan langsung oleh pihak yang dirugikan atau warga (tanpa melalui Panwas Pemilu) kepada polisi untuk kemudian dilimpahkan ke kejaksaan dan selanjutnya ke pengadilan.</li> <li>2. Ada unit khusus polisi, jaksa, dan hakim yang dilatih khusus menangani tindak pidana pemilu</li> <li>3. Tetap ada pembatasan waktu untuk penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan</li> <li>4. Diperlukan kriminalisasi dan dekriminalisasi atas sejumlah pelanggaran pidana pemilu dan review atas sanksi dan stelsel pemidanaan.</li> </ol>
2	Pelanggaran Administrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Panwas Pemilu mengkaji laporan pelanggaran yang diterima atau ditemukannya. Bila ternyata mengandung unsur pelanggaran administrasi, kasusnya diteruskan ke jajaran KPU untuk ditindaklanjuti.</li> <li>2. Lamanya penanganan sebuah kasus di Panwas Pemilu dibatasi maksimal 14 hari.</li> <li>3. Di KPU tidak ada</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Di tiap tingkat penyelenggara pemilu dibentuk bagian/unit khusus yang bertugas menerima keluhan/komplain serta menyelidiki dan menyelesaikan pelanggaran administrasi yang terjadi, termasuk menjatuhkan sanksinya.</li> <li>2. Ada aturan hukum mengenai pelanggaran, sanksi, dan mekanismenya (bisa diatur di UU/Peraturan KPU).</li> <li>3. Ada kesempatan banding ke lembaga yang</li> </ol>

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

		<p>mekanisme penyelesaian suatu kasus pelanggaran administrasi dan berapa lama harus diselesaikan.</p>	<p>lebih tinggi atau ke pengadilan. 4. KPU wajib menyampaikan putusannya kepada publik.</p>
3	Perselisihan Administrasi	Belum ada ketentuan	<p>1. Pihak yang merasa dirugikan oleh suatu keputusan KPU/KPUD sebelum pengumuman pemilu -yang mencakup pendaftaran pemilih, penetapan peserta pemilu, penetapan kandidat, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara- berhak mengajukan keberatan (complaint) dengan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ada batas waktu maksimal penyelesaian suatu kasus sehingga tidak mengganggu kepentingan para pihak untuk mengikuti tahapan pemilu selanjutnya.</li> <li>● Perlu aturan main yang jelas (transparency), pasti (measurable), dan gampang diterapkan (applicable).</li> </ul> <p>2. Lembaga yang menanganinya: KPU/KPUD, Pengadilan Tinggi (hakim pemilu di PT), dan Mahkamah Agung (Hakim pemilu di MA).</p>
4	Perselisihan Hasil	Pihak yang merasa dirugikan langsung mengajukan keberatan ke MK	Tidak ada perubahan

## B. PENGETATAN JADWAL PER TAHAPAN

UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 telah mengatur dengan baik mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran pidana pemilu. Kedua undang-undang itu juga telah mengatur kerangka waktunya: 14 hari buat pengawas pemilu untuk mengkaji ada-tidaknya pelanggaran pidana pemilu; 30 hari bagi penyidik untuk membuat berkas acara pemeriksaan dan menentukan tersangka; 14 hari bagi kejaksaan untuk membuat berkas penuntutan; dan 21 hari bagi pengadilan negeri untuk memeriksa dan menjatuhkan vonis; serta 14 hari bagi pengadilan tinggi untuk memeriksa (banding) dan menjatuhkan vonis.<sup>2</sup> Sayangnya, hal serupa tidak terdapat dalam pelanggaran administrasi pemilu sehingga banyak kasus yang tidak ditangani dengan baik oleh penyelenggara pemilu. Itulah sebabnya, undang-undang pemilu mendatang harus menentukan kerangka waktu penanganan pelanggaran administrasi sehingga apapun keputusan penyelenggara akan diketahui oleh pemilih, peserta, dan pemantau.

Kerangka waktu bagi penanganan kasus pelanggaran administrasi pemilu sangat penting karena hal ini akan berpengaruh terhadap pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Apalagi keputusan penyelenggara pemilu yang terkait dengan penjatuhan sanksi bagi pelaku pelanggaran administrasi itu juga bisa diajukan keberatan ke penyelenggara pemilu di atasnya atau ke hakim pemilu di lembaga peradilan. Oleh karena itu undang-undang pemilu harus menentukan berapa lama penyelenggara pemilu harus menangani kasus pelanggaran administrasi yang dilaporkan dan kapan sanksi harus dijatuhkan. Soal kapan penjatuhan sanksi ini dilakukan sangat penting karena sanksi administrasi bisa berupa pembatalan bagi calon peserta pemilu untuk mengikuti proses pemilu berikutnya.

Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 menunjukkan bahwa proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu tidak banyak

---

<sup>2</sup> Pasal 128, 131, 133 UU No. 12/2003; dan Pasal 81, 83, 84 UU No. 23/2003.

mengganggu pelaksanaan tahapan pemilu. Ini bisa dimengerti karena kasus perselisihan hasil pemilu terjadi pada bagian akhir tahapan pemilu sehingga hal itu tidak mengganggu pelaksanaan pemilu secara keseluruhan. Ini berbeda dengan proses penyelesaian perselisihan administrasi pemilu sebab kasus-kasus bisa terjadi sepanjang tahapan pemilu, mulai dari tahap pendaftaran pemilih sampai dengan tahap penetapan calon terpilih. Oleh karena itu kerangka waktu penyelesaian perselisihan administrasi pemilu harus dihitung per tahapan agar setiap kasus yang muncul bisa cepat diselesaikan sehingga tidak mengganggu pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

Bagaimana menentukan kerangka waktu penyelesaian kasus perselisihan administrasi pemilu? Setidaknya terdapat tiga pertimbangan yang harus diperhatikan. Pertama, adanya waktu bagi pihak yang mungkin merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu untuk mengetahui dan memahami materi keputusan sehingga mereka bisa memutuskan untuk mengajukan keberatan atau tidak. Kedua, proses penyelesaian kasus perselisihan administrasi pemilu yang ditangani oleh penyelenggara pemilu di level atasnya harus lebih singkat jika dibandingkan dengan kasus yang harus diselesaikan oleh hakim pemilu di lembaga peradilan. Ketiga, kasus perselisihan pemilu pada satu tahapan harus sudah diselesaikan sebelum tahapan berikutnya dimulai.

Berdasarkan ketiga pertimbangan tersebut, telah dilakukan simulasi penyusunan kembali jadwal pemilu legislatif dengan mengacu pada Jadwal Pemilu Legislatif 2004. Tabel 23 menunjukkan, meskipun ada penambahan waktu untuk penyelesaian kasus administrasi pemilu, namun dengan pengetatan jadwal waktu yang ada, ternyata hal itu tidak mengurangi atau mengganggu proses pelaksanaan pemilu per tahapan. Tentu saja penambahan waktu untuk pemilu presiden dan pilkada jauh lebih mudah, mengingat proses pelaksanaan kedua pemilu itu jauh lebih longgar dan jumlah tahapan dan peserta pemilu juga lebih sedikit jika dibandingkan pemilu legislatif.

Tabel 2.3

**Simulasi Jadwal Pemilu Legislatif dengan Tambahan Waktu untuk Proses Penyelesaian Perselisihan Administrasi Pemilu**

**01. Pendaftaran Pemilih (P4B)**

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Sosialisasi Pendaftaran Penduduk Berkelanjutan (P4B) dan Pelatihan Instruktur Daerah (Inda) dan Petugas Pendaftar	50 hari	Oleh KPU, BPS, Depdagri, dan Pemerintah Daerah <i>11 Maret - 30 April 2003</i>	
2	Menerbitkan Surat Tugas Pendaftar P4B	10 hari	Oleh Perwakilan Sekretariat Umum KPU Kabupaten/ Kota <i>15 - 25 Maret 2003</i>	
3	Pengumuman dimulainya P4B	1 hari	Oleh Ketua KPU melalui TVRI, RRI, dan media lainnya <i>31 Maret 2003</i>	
4	Pelaksanaan P4B secara serentak	30 hari	Oleh petugas P4B <i>1 - 30 April 2003</i>	
5	Pengumuman dan pengolahan data pemilih dan penduduk di Kabupaten/Kota	32 hari	Oleh BPS <i>1 Mei - 1 Juni 2003</i>	Waktunya di kurangi 7 hari menjadi 25 hari.
6	Penyampaian data jumlah penduduk dan jumlah pemilih sementara (sebagai dasar penetapan Daerah Pemilihan dan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota)	15 hari	Oleh BPS kepada KPU <i>15 - 30 Juni 2003</i>	

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

7	Penetapan jumlah penduduk untuk tiap provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan	7 hari	Oleh BPS <i>1 - 7 Juli 2003</i>	
8	Penyampaian Daftar Pemilih Sementara kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan	15 hari	Oleh BPS dan KPU Kabupaten/Kota <i>15 - 29 Oktober 2003</i>	
9	Penyampaian Daftar Penduduk Sementara kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan	3 hari	Oleh BPS dan KPU Kabupaten/Kota <i>30 Oktober - 1 November 2003</i>	
10	Penetapan Daftar Pemilih Sementara oleh PPS (untuk ditanggapi oleh masyarakat)	3 hari	<i>30 Oktober - 1 November 2003</i>	
11	Pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap Daftar Pemilih Sementara	28 hari	<i>3 - 30 November 2003</i>	Waktu di kurangi 3 hari menjadi 25 hari
12	Pemutakhiran Daftar Pemilih Sementara dan penyusunan Daftar Pemilih Tambahan (Pemilih yang belum terdaftar dicatat dalam Daftar Pemilih Tambahan untuk disahkan oleh PPS)	23 hari	<i>1 - 22 Desember 2003</i>	
13	Pengiriman Daftar Pemilih Tetap yang disusun BPS dan KPU Kabupaten/Kota kepada PPS	3 hari	<i>28 - 30 Desember 2004</i>	
14	Penetapan dan pengumuman Daftar Pemilih Tetap	1 hari	di desa/kelurahan oleh PPS <i>31 Desember 2004</i>	
15	Penyampaian keberatan atas Daftar Pemilih Tetap kepada KPU Kabupaten/ Kota			Diajukan paling lambat 45 hari sebelum

				hari pemungutan suara
16	Penyelesaian keberatan atas DPT oleh KPU Kabupaten/Kota			Paling lama 7 hari sejak keberatan diterima
17	Penyesuaian DPT atas putusan KPU Kabupaten/ Kota	3 hari		
18	Penomoran dan penyampaian blanko Kartu Pemilih (didukung IT)	45 hari	Oleh KPU kepada KPUD <i>23 Desember 2003 - 5 Februari 2004</i>	
19	Penyerahan Kartu Pemilih kepada pemilih melalui PPS	45 hari	Oleh KPU Kabupaten/ Kota <i>24 Desember 2003 - 5 Maret 2004</i>	

## 02. Jadwal Kerja dan Pelaksanaan Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Pendaftaran (dilakukan bertahap)	110 hari	<i>9 Juli - 25 Oktober 2003</i>	Dikurangi 20 hari menjadi 90 hari
2	Penelitian Administratif dan Faktual oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota (dilakukan bertahap)	122 hari	<i>19 Juli - 20 November 2003</i>	
3	Pengumpulan Berita Acara Penelitian Administratif dan Faktual	10 hari	Dilakukan KPU, KPUD Provinsi, dan KPU Kabupaten/	

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

4	Penetapan Parpol Peserta Pemilu	1 hari	Kota*) 21-30 Nov. 2003  Melalui Rapat Pleno KPU 7 Desember 2003	
5	Penyampaian keberatan atas Penetapan Parpol Peserta Pemilu kepada MA (hakim pemilu )	3 hari		3 hari sejak penetapan KPU
6	Penyelesaian keberatan atas Penetapan Parpol Peserta Pemilu oleh MA	14 hari		Paling lama 14 hari sejak pengaduan diterima
7	Penyesuaian Penetapan Parpol atas putusan MA	3 hari		Paling lama 3 hari sejak keluarnya putusan MA
8	Penetapan Nomor Urut Parpol Peserta Pemilu (dalam Rapat Pleno KPU yang dihadiri seluruh Parpol Peserta Pemilu)	1 hari	8 Desember 2003	

Keterangan: \*) hingga 28 November 2003 baru 8 KPU Provinsi yang menyerahkan hasil verifikasi

### 03. Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Calon Anggota DPD (Peserta Pemilu Perseorangan)

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Pengambilan formulir pendaftaran di Sekretariat KPU Provinsi	14 hari	Oleh Calon 8 - 23 Juli 2003	
2	Pendaftaran (melalui KPU Provinsi)	69 hari	8 Juli - 15 September 2003	Dikurangi 20 hari menjadi 49 hari
3	Penelitian Administratif dan Faktual Calon			

	Anggota DPD	90 hari	Verifikasi dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota <i>9 September - 12 Desember 2003</i>	
4	Pengumpulan Berita Acara Penelitian Administratif dan Faktual	22 hari	Dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melalui Rapat Pleno KPU <i>21 November - 12 Desember 2003</i>	
5	Penetapan Calon Anggota DPD	17 hari	Oleh KPU <i>2 - 18 Desember 2003</i>	
6	Penyampaian keberatan atas Penetapan Calon Anggota DPD kepada MA (hakim pemilu)	3 hari		3 hari sejak penetapan KPU
7	Penyelesaian Keberatan atas Penetapan Calon Anggota DPD oleh MA	14 hari		Sejak pengaduan diterima
8	Penyesuaian Penetapan Calon Anggota DPD atas putusan MA	3 hari		Sejak keluarnya putusan
9	Penetapan Nomor Urut Calon Anggota DPD	1 hari	Dalam Rapat Pleno KPU dan dapat dihadiri oleh Calon DPD <i>3 Februari 2004</i>	
10	Pengumuman Nama Calon Anggota DPD	1 hari	Oleh KPU <i>3 Februari 04</i>	
11	Pencetakan dan Pendistribusian Daftar Calon Anggota DPD	80 hari	Oleh KPU <i>19 Desember 2003- 10 Maret 2004</i>	

**03. Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan**

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Penetapan jumlah kursi: a. Anggota DPR untuk setiap Provinsi b. Anggota DPRD setiap Provinsi c. Anggota DPRD setiap Kabupaten/Kota	5 hari	Oleh KPU dalam Rapat Pleno <i>8 - 12 Juli 2003</i>	
2	Penetapan jumlah: a. Daerah pemilihan Anggota DPR bagi setiap Provinsi. b. Daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi bagi setiap Provinsi c. Daerah pemilihan Anggota DPRD Kabupaten/ Kota bagi setiap Kabupaten/ Kota	15 hari	Oleh KPU dalam Rapat Pleno <i>14 - 28 Juli 2003</i>	
3	Penetapan jumlah kursi: a. Anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan. b. Anggota DPRD Provinsi untuk setiap daerah pemilihan c. Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap daerah pemilihan	15 hari	Oleh KPU dalam Rapat Pleno <i>14 - 28 Juli 2003</i>	
5	Pemetaan daerah pemilihan: a. Anggota DPR untuk setiap Provinsi b. Anggota DPRD Provinsi untuk setiap Provinsi c. Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk setiap Kabupaten/Kota	30 hari	Oleh KPU dengan melibatkan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota <i>14 Juli - 14 Agustus 2003</i>	
6	Pengumuman (rencana) pemetaan daerah			

	pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan tanggapan masyarakat.	15 hari	Oleh KPU <i>15 - 30 Agustus 2003</i>	
7	Pembahasan dan penetapan pemetaan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.	44 hari	Dilakukan oleh KPU <i>1 September - 13 Oktober 2003</i>	

#### 04. Pencalonan Anggota DPR, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Pengambilan Formulir Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.	10 hari	Oleh Pimpinan Parpol Peserta Pemilu di masing-masing tingkatan. <i>9 - 19 Desember 2003</i>	Dikurangi 3 hari menjadi 7 hari
2	Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	45 hari	<i>22 Desember 2003 - 26 Januari 2004</i>	Dikurangi 15 hari menjadi 30 hari
	a. Pengajuan Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota oleh Partai Politik Peserta Pemilu.	8 hari	Oleh Pimpinan Parpol kepada KPU di masing-masing tingkatan. <i>22 - 29 Desember 2003</i>	
	b. Penelitian calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota oleh KPU di masing-masing tingkatan.	12 hari	Untuk penelitian calon, KPU di masing-masing tingkatan membentuk <i>23 Desember 2003 - 5 Januari 2004</i>	
	c. Penyampaian hasil penelitian kepada Partai Politik Peserta Pemilu oleh			

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

	KPU di masing-masing tingkatan.	15 hari	27 Desember 2003-12 Januari 2004	
3	Penetapan Daftar Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	1 hari	Dilakukan oleh KPU 27 Januari 2004	
4	Pengumuman Daftar Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	2 hari	Oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatan masing-masing 28 - 29 Januari 2004	
5	Penyampaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPR kepada MA (hakim pemilu)  Penyampaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPRD Provinsi kepada MA (hakim pemilu)  Penyampaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota kepada PT (hakim pemilu)	3 hari		Sejak penetapan KPU
6	Penyelesaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPR oleh MA  Penyelesaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPRD Provinsi oleh MA  Penyelesaian keberatan atas Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota oleh PT	14 hari		Sejak keberatan diterima
8	Penyesuaian Penetapan Daftar Calon Anggota DPR atas putusan MA  Penyesuaian Penetapan			

	atas Daftar Calon Anggota DPRD Provinsi atas putusan MA  Penyesuaian Penetapan atas Daftar Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota setelah putusan PT	5 hari		Sejak keluarnya putusan
9	Pencetakan dan pendistribusian Daftar Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota		Oleh KPU Pusat dan selambat-lambatnya 10 Maret sudah sampai di Provinsi dan Kabupaten/Kota <i>30 Januari - 10 Maret 2004</i>	

#### 05. Kampanye Partai Politik dan Calon Anggota DPD

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	<b>Persiapan kampanye:</b>  Penyusunan jadwal pelaksanaan kampanye dengan peserta Pemilu  KPU memfasilitasi pertemuan antar peserta pemilu untuk merumuskan	2 hari	Ditetapkan oleh KPU, berkoordinasi dengan Pemerintah/ Pemda  <i>22 Januari – 28 Februari 2004</i>	Kampanye dimulai sehari setelah selesai penetapan peserta Pemilu dan diakhiri sehari sebelum hari tenang. Hari tenang 1 hari sebelum hari-H

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

	<p>kesepahaman tentang pelaksanaan kampanye yang dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan edukatif.</p> <p>Penetapan lokasi pemasangan alat peraga untuk pelaksanaan kampanye</p> <p>Pengaturan pengamanan kampanye berkoordinasi dengan Polri dan instansi terkait lain.</p> <p>Pengaturan pemberian kesempatan yang sama dan pemasangan iklan pemilu dalam rangka kampanye berkoordinasi dengan media cetak dan elektronik</p>	<p>1-2 hari</p> <p>2 hari</p> <p>3 hari</p> <p>2 hari</p>		
2	Pengajuan keberatan atas putusan KPU/KPUD terkait pelaksanaan kampanye	3 hari		Sejak penetapan
3	Penyelesaian keberatan	7 hari		Sejak keberatan diterima
4	<b>Pelaksanaan kampanye</b>	22 hari	<i>11 Maret – 1 April 2004</i>	
5	<b>Masa tenang</b>	3 hari	Pembersihan alat peraga kampanye <i>2 – 4 April 2004</i>	

**06. Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota**

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	<b>Persiapan menjelang pemungutan suara:</b>			
	a. Simulasi penyampaian hasil penghitungan suara dengan menggunakan sistem informasi/elektronik	7 hari	Dilaksanakan di masing-masing Kabupaten/ Kota <i>15 – 21 Januari 2004</i>	
	b. Pengadaan dan distribusi surat suara dan kelengkapan administrasi.	57 hari	<i>28 Januari - 25 Maret 2004</i>	
	c. Pengecekan persiapan pemungutan suara di daerah	11 hari	Oleh KPU sampai ke tingkat PPS <i>10 – 20 Maret 2004</i>	
	d. Pembentukan KPPS/ KPPSLN	11 hari	Oleh PPS/PPLN <i>15 – 25 Maret 2004</i>	
	e. Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap untuk TPS kepada KPPS	11 hari	Oleh KPU Kabupaten/ Kota melalui PPK dan PPS <i>15 – 25 Maret 2004</i>	
	f. Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap untuk TPSLN	11 hari	Oleh PPLN <i>15 – 25 Maret 2004</i>	
	g. Pengumuman dan pemberitahuan tempat dan waktu pemungutan suara kepada pemilih dan saksi.	7 hari	Oleh KPPS/KPPSLN <i>27 Maret - 3 April 2004</i>	
	h. Penyiapan TPS/TPSLN	1 hari	<i>4 April 2004</i>	
	i. Pidato Ketua KPU menjelang pemungutan suara.	1 hari	Disiarkan melalui media massa <i>4 April 2004</i>	

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

2	<p>Pemungutan suara oleh KPPS/KPPSLN di TPS/TPSLN dilaksanakan secara serentak.</p> <p>Penghitungan suara oleh KPPS/KPPSLN di TPS/TPSLN dilaksanakan secara serentak.</p>	<p>6 jam</p> <p>6-8 jam</p>	<p>Dimulai pukul 08.00–14.00 waktu setempat <i>5 April 2004</i></p> <p>Mulai pukul 14.00 waktu setempat sampai selesai <i>5 April 2004</i></p>	
3	KPPS membuat Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara di TPS.	1 hari	Diserahkan kepada PPS. <i>5 April 2004</i>	
4	KPPSLN membuat Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR di TPSLN	1 hari	Untuk kemudian diserahkan kepada PPLN <i>5 April 2004</i>	
5	PPS membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat Desa/ Kelurahan. <i>(Untuk diserahkan kepada PPK)</i>	1 hari	<i>6 – 7 April 2004</i>	
6	PPK membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat Kecamatan <i>(Untuk diserahkan kepada KPU Kab/Kota)</i>	1 hari	<i>7 - 12 April 2004</i>	
7	PPLN membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPR untuk tingkat Perwakilan RI di luar negeri, termasuk yang memberikan suara melalui pos. <i>(Untuk diserahkan ke KPU)</i>	1 hari	<i>7 - 12 April 2004</i>	

7	Semua keberatan penghitungan di TPS, PPS dan PPK diajukan ke KPU Kab/Kota.	2 hari		Sejak penghitungan dilakukan di masing-masing tempat
8	Penyelesaian atas semua keberatan penghitungan di TPS, PPS, dan PPK di KPU Kab/Kota.	5 hari		Sejak dokumen keberatan diterima
9	KPU Kabupaten/Kota membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat Kabupaten/Kota <i>(Untuk diserahkan kepada KPU Provinsi)</i>	1 hari	<i>10 - 14 April 2004</i>	
10	Penghitungan suara untuk Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdasarkan rekapitulasi jumlah suara oleh KPU Kabupaten/Kota di Kabupaten/Kota.	1 hari	<i>11 - 13 April 2004</i>	
11	Keberatan terhadap rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota diajukan kepada KPU Provinsi.	2 hari		
12	Penyelesaian atas semua keberatan penghitungan di KPU Kabupaten/Kota di KPU Provinsi	5 hari		
13	KPU Provinsi membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi suara untuk tingkat Provinsi. <i>(Untuk kemudian diserahkan kepada KPU)</i>	1 hari	<i>11 - 17 April 2004</i>	

PENEGAKAN HUKUM PEMILU

14	Penghitungan suara untuk Pemilu Anggota DPRD Provinsi berdasarkan rekapitulasi jumlah suara oleh KPU Provinsi di Provinsi.	2 hari	12 - 15 April 2004	
15	Keberatan terhadap rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi diajukan kepada KPU.	2 hari		Sejak penghitungan di masing-masing tingkatan selesai
16	Penyelesaian keberatan terhadap rekapitulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh KPU Provinsi di KPU.	5 hari		selesai pengaduan diterima
12	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara secara nasional. <i>(termasuk hasil suara di luar negeri)</i>	2 hari	15 – 20 April 2004	
13	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan.	2 hari	15 – 20 April 2004	
14	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPD untuk setiap Provinsi.	2 hari	15– 20 April 2004	

### 07. Penetapan Hasil Perolehan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	6 hari	Dengan Keputusan KPU <i>21 - 28 April 2004</i>	
2	Keberatan terhadap penetapan hasil pemilu oleh KPU diajukan kepada MK.	3 hari		
3	Penyelesaian keberatan terhadap penetapan hasil pemilu oleh KPU di MK.	14 hari		

### 08. Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Terpilih Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Penetapan perolehan jumlah kursi dan calon terpilih untuk Partai Politik Peserta Pemilu 2004: a. DPRD Kabupaten/Kota b. DPRD Provinsi c. DPR	2 hari 2 hari 2 hari	<i>3 - 4 Mei 2004</i> <i>5 - 6 Mei 2004</i> <i>7 - 8 Mei 2004</i>	
2	Keberatan terhadap penetapan jumlah kursi dan calon terpilih diajukan oleh kandidat DPRD Kabupaten/Kota yang dirugikan kepada PT (hakim pemilu)	3 hari		Sejak penetapan
3	Penyelesaian keberatan terhadap penetapan jumlah kursi dan calon terpilih diajukan oleh kandidat DPRD Kabupaten/Kota yang dirugikan oleh PT (hakim pemilu)	7 hari		Sejak diterimanya keberatan

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

4	Keberatan terhadap penetapan jumlah kursi dan calon terpilih diajukan oleh kandidat DPRD Provinsi dan DPR yang dirugikan kepada MA (hakim pemilu)	3 hari		Sejak penetapan
5	Penyelesaian keberatan terhadap penetapan jumlah kursi dan calon terpilih diajukan oleh kandidat DPRD Provinsi dan DPR yang dirugikan oleh MA (hakim pemilu)	7 hari		sejak diterimanya keberatan

### 09. Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

NO.	KEGIATAN	KEBUTUHAN WAKTU	PEMILU LEGISLATIF 2004	REKOMENDASI
1	Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPRD Kabupaten/ Kota	1 hari	<i>Juli 2004</i>	
2	Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPRD Provinsi	1 hari	<i>Agustus 2004</i>	
3	Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR dan DPD	1 hari	<i>September 2004</i>	

## C. PERAMPINGAN KELEMBAGAAN

Sejak Pemilu 1982 dibentuk lembaga pengawas pemilu untuk menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu. Meskipun pada zaman Orde Baru lembaga itu difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh partai pemerintah, namun keberadaan pengawas pemilu tetap dipertahankan pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Malahan pada zaman pasca-Orde Baru, fungsi pengawas pemilu ditambah sebagai penyelesai sengketa pemilu. UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 menyebutkan empat tugas dan wewenang pengawas pe-

milu, yaitu: pertama, mengawasi setiap tahapan pelaksanaan pemilu; kedua, menerima dan mengkaji laporan pelanggaran pemilu; ketiga, meneruskan pelanggaran administrasi pemilu ke penyelenggara pemilu dan pelanggaran pidana pemilu ke penyidik; dan keempat, menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Telah dibahas pada Bab V bahwa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu itu sesungguhnya tidak pernah ada. Kasus-kasus yang kemudian disebut sebagai sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, jika ditelusuri sesungguhnya adalah kasus pelanggaran administrasi pemilu atau kasus perselisihan administrasi pemilu. Dengan demikian, tugas pengawas pemilu sebetulnya tinggal mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu dan menerima/mengkaji laporan pelanggaran pemilu. Sebagai pengawas pelaksanaan tahapan pemilu, tugas pengawas pemilu tidak ubahnya dengan tugas pemantau dan pengamat pemilu yang selalu mengkritik dan mengingatkan penyelenggara pemilu agar proses pemilu berjalan lancar. Sementara sebagai penerima dan pengkaji laporan pelanggaran, tugas pengawas pemilu tak ubahnya sebagai "tukang pos" yang hanya mengantarkan surat kepada yang berhak.

Atas dasar kenyataan tersebut, lembaga pengawas pemilu tidak perlu dipertahankan lagi karena keberadaannya tidak sebanding dengan pekerjaannya. Tugas-tugas pengawasan tahapan pemilu sebetulnya secara efektif sudah dilakukan oleh para pemilih, peserta pemilu, pemantau, dan pengamat yang didukung oleh media massa. Sementara tugas menerima dan mengkaji laporan pelanggaran dikembalikan saja kepada penyelenggara pemilu. Hal ini tidak saja mempendek proses penanganan pelanggaran administrasi pemilu dan perselisihan administrasi pemilu, tetapi juga menghemat biaya penyelenggaraan pemilu.

Sebagai konsekuensi dihilangkannya lembaga pengawas pemilu, di kantor-kantor penyelenggara atau pelaksana pemilu, mulai dari kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan pusat, harus dibentuk unit

kerja khusus yang bertugas menangani dan menyelesaikan masalah-masalah hukum pemilu. Unit khusus itu pertama-tama akan menerima setiap laporan pelanggaran dari berbagai pihak; lalu mereka mengkaji dalam kerangka waktu yang telah ditentukan.

Apabila hasil kajian menunjukkan adanya tindak pidana pemilu, untuk penanganan berikut, kasusnya langsung diserahkan kepada penyidik. Oleh karena itu, dalam unit kerja ini perlu dimasukkan unsur kepolisian dan kejaksaan agar proses penanganan kasus tindak pidana pemilu berjalan efektif. Unit khusus bisa melakukan investigasi awal sebelum kasusnya diserahkan kepada penyidik. Apabila hasil kajian menunjukkan adanya pelanggaran administrasi pemilu, unit ini langsung memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Selanjutnya, apabila hasil kajian menunjukkan adanya kasus perselisihan administrasi pemilu maka kepada pihak yang dirugikan dipersilakan mengajukan keberatan ke penyelenggara pemilu level atasnya atau ke lembaga peradilan.

Dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pilkada 2005 tampak banyak hakim pada level pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang tidak siap untuk menyidangkan perkara pemilu. Akibatnya, kalau proses pengambilan keputusannya tidak berkepanjangan maka putusan hakim itu menimbulkan kontroversi. Atas pengalaman tersebut maka undang-undang pemilu ke depan perlu memerintahkan kepada MA agar membentuk hakim-hakim khusus pemilu pada setiap jenjang lembaga peradilan. Pada tingkat pengadilan negeri, hakim khusus itu bertugas menangani perkara tindak pidana yang diajukan jaksa penuntut umum; pada level pengadilan tinggi, hakim khusus itu menerima banding (dan terakhir) atas putusan hakim khusus pengadilan negeri atas perkara pidana, serta menyelesaikan perkara perselisihan administrasi pemilu yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu; sedangkan hakim khusus di MA, selain bertugas meninjau kembali peraturan penyelenggara pemilu, juga

menyelesaikan perkara perselisihan administrasi pemilu.

#### **D. PENGHEMATAN ANGGARAN**

Pemetaan masalah hukum telah menentukan adanya empat masalah hukum: tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Penanganan tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu, serta penyelesaian perselisihan administrasi pemilu dan perselisihan hasil pemilu, telah memastikan perlunya pembentukan unit khusus pada kantor-kantor penyelenggara pemilu (PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU) yang akan menerima laporan masyarakat, mengkaji, dan memprosesnya sesuai dengan jenis masalah hukum yang terjadi. Keberadaan unit khusus di kantor-kantor penyelenggara pemilu itu adalah sebagai pengganti atas dihapuskan-nya lembaga pengawas pemilu.

Penghapusan lembaga pengawas pemilu pertama-tama memang bertujuan untuk mengefektifkan proses penanganan dan penyelesaian kasus-kasus hukum pemilu. Selanjutnya penghapusan lembaga pengawas pemilu ini akan menghemat pengeluaran dana pemilu yang selama ini terserap untuk biaya pembentukan dan operasional lembaga pengawas mulai dari tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, hingga pusat.

Tabel 24 memperlihatkan besaran dana untuk keperluan pengawas pemilu selama beroperasi 17 bulan pada Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004. Selanjutnya juga ditunjukkan besaran dana yang dibutuhkan apabila lembaga pengawas pemilu hendak dipermanenkan. Dengan penghapusan lembaga pengawas pemilu tersebut, pengeluaran dana itu tidak diperlukan lagi. Memang pembentukan unit khusus di kantor-kantor penyelenggara pemilu membutuhkan dana tambahan, namun jumlahnya jauh lebih sedikit daripada dana yang dibutuhkan untuk membiayai keberadaan pengawas pemilu.

**Tabel 24**

**Anggaran untuk Pembentukan dan Operasional Pengawas Pemilu**  
(Apabila Lembaga Pengawas Pemilu Terus Dipertahankan)

NO.	LEMBAGA PENGAWAS PEMILU	ANGGARAN 17 BULAN PEMILU 2004	ANGGARAN LIMA TAHUN MASA KERJA
<b>01. Panwas Kecamatan*</b>	- Biaya Pembentukan	Rp 3.700.000	Rp 5.400.000
	- Biaya Kantor	Rp 4.987.000	Rp 37.000.000
	- Biaya Operasional	Rp 19.471.000	Rp 127.440.000
	- Honor anggota & staf	Rp 25.925.000	Rp 128.750.000
	- Tambahan APBD	Rp 1.500.000	Rp 5.000.000
<b>02. Panwas Kabupaten/Kota*</b>	- Biaya Pembentukan	Rp 13.700.000	Rp 17.800.000
	- Biaya Kantor	Rp 26.917.000	Rp 95.000.000
	- Biaya Operasional	Rp 104.408.000	Rp 368.500.000
	- Honor anggota dan staf	Rp 66.300.000	Rp 234.000.000
	- Tambahan APBD	Rp 298.049.400	Rp 1.051.938.900
<b>03. Panwas Provinsi*</b>	- Biaya Pembentukan	Rp 16.400.000	Rp 20.300.000
	- Biaya Kantor	Rp 95.741.000	Rp 337.908.000
	- Biaya Operasional	Rp 350.355.000	Rp 1.236.540.000
	- Honor anggota dan staf	Rp 421.600.000	Rp 1.488.000.000
	- Tambahan APBD	Rp 1.052.824.300	Rp 3.715.850.400
<b>04. Panwas Pusat</b>	- Biaya Pembentukan	Rp ?	Rp ?
	- Biaya Kantor	Rp 4.270.361.600	Rp 15.071.864.400
	- Biaya Operasional	Rp 24.276.467.100	Rp 85.681.648.500
	- Honor anggota dan staf	Rp 894.259.350	Rp 3.156.209.450
	- Tambahan lembaga donor	Rp 35.000.000.000	Rp 123.529.411.765

Keterangan: \* per masing-masing Panwas di setiap tingkatan

Data tersebut merupakan sampel dari beberapa laporan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan juga Panwas Provinsi. Jika biaya tersebut dikalikan dengan jumlah lembaga di masing-masing tingkat, yakni 5.109 Kecamatan, 440 Kabupaten/Kota, dan 33 Provinsi, ditambah dengan Panwas Pemilu di tingkat pusat, untuk 17 bulan masa tugas pengawas pemilu di seluruh tingkatan diperkirakan menghabiskan

kan sekitar Rp 542.550.038.000 (lima ratus empat puluh dua miliar lima ratus lima puluh juta tiga puluh delapan ribu rupiah). Jika pengawas pemilu di seluruh tingkatan mempunyai masa kerja sampai lima tahun, dana yang akan dihabiskan adalah sekitar Rp 2.448.980.428.100 (dua triliun empat ratus empat puluh delapan miliar sembilan ratus delapan puluh juta empat ratus dua puluh delapan ribu seratus rupiah).

Bab ini telah menguraikan sejumlah implikasi dari penerapan sistem penegakan hukum pemilu yang merupakan hasil kajian ini. Dengan mengetahui adanya implikasi-implikasi tersebut kita dapat mempersiapkan penerapan sistem ini secara lebih baik di masa mendatang.



## BAB VIII

# REKOMENDASI KEBIJAKAN

### A. POKOK-POKOK KEBIJAKAN

Kajian ini menyimpulkan ada empat masalah hukum pemilu, yaitu tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu tidak pernah terjadi dalam praktik pemilu sehingga keberadaannya dalam undang-undang pemilu bisa ditiadakan. Sebagai gantinya, kajian ini menemukan satu masalah hukum yang disebut perselisihan administrasi pemilu, berupa kesempatan bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu untuk mengajukan keberatan kepada penyelenggara pemilu di atasnya atau kepada lembaga peradilan, agar meninjau keputusan yang dirasa merugikan tersebut.

**Tindak pidana pemilu** adalah perbuatan melanggar ketentuan-ketentuan pidana pemilu yang diancam dengan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang Pemilu. **Pelanggaran administrasi pemilu** adalah perbuatan melanggar ketentuan peraturan perundangan yang tidak diancam dengan sanksi pidana, khususnya pelanggaran terhadap ketentuan, persyaratan, kewajiban, perintah, dan larangan sebagaimana diatur dalam undang-

undang dan peraturan Pemilu lainnya.

**Perselisihan administrasi pemilu** adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu, dalam hal ini adalah warga negara (yang mempunyai hak pilih dan pemilih), partai peserta pemilu, bakal calon anggota legislatif, calon anggota legislatif, bakal calon presiden/wakil presiden dan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta calon presiden/wakil presiden dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah, yang terjadi dalam tahapan-tahapan Pemilu. **Perselisihan hasil pemilu** adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan penyelenggara pemilu tentang hasil pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu, dalam hal ini peserta pemilu perseorangan (untuk memilih DPD), peserta pemilu partai politik (untuk memilih DPR dan DPRD), calon presiden dan wakil presiden, serta calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang terjadi pada tahapan penetapan hasil pemilu.

Untuk menangani dan menyelesaikan empat masalah hukum pemilu tersebut dibentuk unit kerja khusus di Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU yang bertugas menerima dan mengkaji laporan pengaduan dari berbagai pihak. Apabila hasil kajian menunjukkan adanya tindak pidana pemilu, penanganan selanjutnya diserahkan kepada penyidik. Oleh karena itu dalam unit kerja ini perlu dimasukkan unsur kepolisian dan kejaksaan agar proses penanganan kasus tindak pidana pemilu berjalan efektif. Unit khusus bisa melakukan investigasi awal sebelum kasusnya diserahkan kepada penyidik. Apabila hasil kajian menunjukkan adanya pelanggaran administrasi pemilu, unit ini langsung memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Selanjutnya, apabila hasil kajian menunjukkan adanya kasus perselisihan administrasi pemilu, kepada pihak yang dirugikan dipersilakan mengajukan keberatan ke penyelenggara pemilu level atasnya atau ke lembaga peradilan.

Sehubungan dengan masalah kelembagaan, keberadaan lembaga pengawas pemilu tidak perlu dipertahankan lagi. Pertama, masalah sengketa dalam penyelenggaraan dalam pemilu sudah ditiadakan; kedua, pengawasan bisa dilakukan oleh pemilih, peserta pemilu, pemantau, dan pengamat yang

didukung oleh media massa, dan; ketiga, tugas menerima dan mengkaji laporan pengaduan diurus oleh unit khusus di kantor penyelenggara pemilu. Ketiadaan lembaga pengawas pemilu tidak saja memperpendek proses penanganan pelanggaran administrasi pemilu dan perselisihan administrasi pemilu, tetapi juga menghemat biaya pemilu.

Sedangkan untuk menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu dan perselisihan administrasi pemilu, Mahkamah Agung (MA) perlu membentuk hakim-hakim khusus pemilu pada setiap jenjang lembaga peradilan. Pada tingkat Pengadilan Negeri (PN), hakim khusus itu bertugas menangani perkara tindak pidana yang diajukan jaksa penuntut umum. Pada level Pengadilan Tinggi (PT), hakim khusus itu menerima banding (dan terakhir) atas putusan hakim khusus PN atas perkara pidana, serta menyelesaikan perkara perselisihan administrasi pemilu yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu. Sedangkan hakim khusus di MA, selain bertugas meninjau kembali peraturan penyelenggara pemilu, juga menyelesaikan perkara perselisihan administrasi pemilu.

## **B. IMPLEMETASI UNTUK PEMILU 2009**

Undang-undang yang akan mengatur Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Presiden 2009 dan Pilkada 2010+ tidak lagi menempatkan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebagai salah satu masalah hukum pemilu. Undang-undang juga harus membuka kesempatan kepada banyak pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara yang bersifat penetapan, untuk mengajukan keberatan atas keputusan tersebut kepada lembaga penyelenggara pemilu di atasnya atau kepada lembaga peradilan. Dengan dibukanya mekanisme keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu ini, KPU/KPUD takkan lagi berkembang menjadi lembaga *superbody* sebagaimana terjadi dalam Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pilkada 2005+. Oleh karena itu rumusan hukum yang menyatakan bahwa keputusan KPU/KPUD bersifat final dan mengikat tidak perlu ada lagi.

Undang-undang yang akan mengatur Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Presiden 2009, dan Pilkada 2010+ harus memastikan bahwa hanya ada em-

pat masalah hukum pemilu, yaitu tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu. Ketentuan tindak pidana pemilu perlu ditambah cakupannya; pelanggaran administrasi pemilu perlu diperjelas penerapan sanksinya; perselisihan administrasi pemilu perlu dipertegas siapa-siapa yang berhak mengajukan keberatan dan pada tahapan apa keberatan itu bisa diajukan; dan perselisihan hasil pemilu perlu dijamin adanya peninjauan kembali keputusan MK apabila ditemukan bukti baru. Mekanisme dan prosedur penanganan dan penyelesaian keempat masalah pemilu tersebut perlu diatur secara jelas dalam kerangka waktu yang pasti agar tidak mengganggu pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

Dengan dihapuskannya masalah sengketa dalam penyelenggaraan pemilu, sebetulnya tugas dan wewenang pengawas pemilu sudah berkurang secara signifikan. Fungsi pengawasan per tahapan sebetulnya sudah secara efektif dilakukan oleh pemilih, peserta, dan pemantau yang didukung oleh media massa sehingga fungsinya tinggal sebatas “tukang pos” yang mengantarkan kasus tindak pidana pemilu ke penyidik pelanggaran administrasi pemilu ke penyelenggara pemilu. Namun mengingat di satu sisi secara sosial politik banyak pihak yang belum siap menerima penghapusan lembaga pengawas pemilu, di sisi lain penyelenggara pemilu sendiri masih membutuhkan waktu untuk mendapatkan kepercayaan dari masyarakat; untuk sementara lembaga pengawas pemilu masih dipertahankan. Dalam hal ini undang-undang yang akan mengatur Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Presiden 2009, dan Pilkada 2010+ perlu menegaskan bahwa tugas dan wewenang pengawas pemilu adalah (a) mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu; (b) menerima dan mengkaji laporan pengaduan; (c) meneruskan kasus tindak pidana ke penyidik dan meneruskan kasus pelanggaran administrasi ke penyelenggara pemilu; (d) membantu pihak-pihak yang hendak pengajuan keberatan atas kasus perselisihan administrasi pemilu ke penyelenggara pemilu atau lembaga peradilan.

Mengingat banyaknya ketidakpuasan atas keputusan KPU dan KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden 2004, dan Pil-

kada 2005+, masalah perselisihan administrasi pemilu akan tetap menjadi isu penting dalam penyelenggaraan pemilu mendatang. Untuk mengantisipasi hal tersebut maka lembaga peradilan harus disiapkan sejak dini agar kelak mampu secara efektif menyelesaikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh berbagai pihak karena merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, undang-undang yang akan mengatur Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Presiden 2009, dan Pilkada 2010+ harus memerintahkan kepada MA untuk membentuk hakim-hakim khusus di setiap jenjang lembaga peradilan. Sementara itu, lembaga kepolisian dan kejaksaan agung, selain harus mengirimkan personilnya untuk menjadi anggota pengawas pemilu, juga diminta untuk menyiapkan personil-personilnya untuk menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu yang diajukan oleh pengawas Pemilu.

### **C. IMPLEMETASI UNTUK PEMILU 2014**

Setelah penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2009, Pemilu Presiden 2009, dan Pilkada 2010+ tentu banyak pelajaran yang dipetik dari penerapan empat masalah hukum pemilu (tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu). Oleh karena itu undang-undang yang mengatur penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014, Pemilu Presiden 2014, dan Pilkada 2015+ tidak hanya menyempurnakan mekanisme dan prosedur penanganan dan penyelesaian keempat masalah hukum tersebut, tetapi juga harus memperluas dan mempertegas ruang lingkup tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi pemilu. Dalam hal ini ketentuan-ketentuan tindak pidana pemilu harus memasukkan tindakan-tindakan lain yang belum dikategorikan sebagai tindak pidana pemilu, seperti petugas Pemilu yang lalai menjalankan tugasnya; juga perlu dilakukan penyeimbangan besaran sanksi pidana umum dengan pidana pemilu atas perbuatan serupa. Perluasan sanksi administrasi yang berupa pembatalan calon misalnya bisa dilakukan terhadap mereka yang telah terbukti melakukan tindakan pidana pemilu apapun jenisnya.

Demi meningkatkan efektivitas penanganan dan penyelesaian masalah hukum pemilu, serta demi penghematan biaya pemilu, undang-undang yang

mengatur penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014, Pemilu Presiden 2014, dan Pilkada 2015+ tidak perlu lagi mempertahankan lembaga pengawas pemilu. Sebagai gantinya dibentuk unit kerja khusus di Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU yang bertugas menerima dan mengkaji laporan pengaduan dari berbagai pihak. Masuk dalam unit kerja ini adalah unsur kepolisian dan kejaksaan (yang sebelumnya juga masuk menjadi bagian dari pengawas pemilu). Unit kerja ini juga berwenang melakukan investigasi atas dugaan adanya kasus pidana pemilu sebelum kasusnya diserahkan kepada penyidik. Unit khusus ini juga bertugas menangani berbagai kasus pelanggaran administrasi pemilu serta membantu penyelesaian kasus kasus perselisihan administrasi pemilu.

Tabel 25, 26, dan 27 memperlihatkan bagaimana rekomendasi perubahan kebijakan pemilu, khususnya dalam rangka membangun sistem penegakan hukum pemilu yang komprehensif pada periode Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, serta dilihat dari sisi masalah hukum pemilu, penahanan pemilu, dan kelembagaan pemilu.

Tabel 25

**Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Masalah Hukum Pemilu**

NO	MASALAH HUKUM PEMILU	PEMILU 2009	PEMILU 2014
1	Tindak Pidana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diperlukan kriminalisasi dan dekriminialisasi atas sejumlah pelanggaran pidana pemilu</li> <li>2. Review atas sanksi dan stelsel pemidanaan</li> <li>3. Ada polisi dan jaksa yang ditugaskan khusus menangani tindak pidana pemilu</li> <li>4. UU Pemilu memerintahkan MA membentuk hakim pemilu.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pangawas pemilu tidak diperlukan lagi</li> <li>2. Laporan pelanggaran pidana pemilu langsung disampaikan ke polisi.</li> <li>3. Ada polisi dan jaksa yang ditugaskan khusus menangani tindak pidana pemilu</li> <li>4. UU Pemilu memerintahkan MA membentuk hakim pemilu-anggotanya terdiri atas hakim karier dan orang yang ahli dalam masalah pemilu- di tiap jenjang lembaga peradilan</li> </ol>

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

2	Pelanggaran Administrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perlu dibuat aturan serta mekanisme penanganan dan penyelesaian pelanggaran administrasi</li> <li>2. Dibentuk unit kerja khusus di tubuh penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu</li> <li>3. Putusan KPU atas kasus pelanggaran administrasi harus diumumkan secara terbuka</li> </ol>	Dibentuk unit khusus di tubuh KPU yang tugasnya, selain menggantikan fungsi pengawas pemilu, adalah memberikan sanksi terhadap pelaku pelanggaran administrasi pemilu
3	Perselisihan Administrasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perselisihan administrasi perlu diatur dalam UU Pemilu</li> <li>2. Perlu dibuat aturan dan mekanisme penanganan dan penyelesaian perselisihan administrasi</li> <li>3. Dibentuk hakim pemilu -anggotanya terdiri atas hakim karier dan orang yang ahli dalam masalah hukum pemilu- di tiap jenjang lembaga peradilan atau ditentukan/diberikan wewenang bagi peradilan umum/PTUN untuk menyelesaikan perselisihan administrasi.</li> </ol>	Tidak ada perubahan
4	Perselisihan Hasil Pemilu	Tidak ada perubahan	Tidak ada perubahan

## PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Tabel 26

### Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Tahapan Pemilu

NO	TAHAPAN	PEMILU 2009	PEMILU 2014
1	Pendaftaran Pemilih	1. UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi WN untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara tentang Daftar Pemilih Tetap	Tidak ada perubahan
2	Pendaftaran Peserta Pemilu	1. UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi calon peserta pemilu untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara atas daftar peserta pemilu 2. UU Pemilu harus memberikan ketentuan yang memperberat hukuman bagi pihak yang melakukan pelanggaran pidana, terutama dalam hal penggunaan dokumen palsu yang dipersyaratkan dalam proses pendaftaran peserta pemilu	Tidak ada perubahan
3.	Pencalonan Anggota DPR/DPRD	1. UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi bakal calon anggota DPR/DPRD atau parpol untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara atas penetapan daftar calon DPR/DPRD	Tidak ada perubahan

REKOMENDASI KEBIJAKAN

		2. UU Pemilu harus memperberat hukuman bagi pihak yang melakukan pelanggaran pidana, terutama dalam hal penggunaan dokumen palsu yang dipersyaratkan dalam proses pencalonan anggota DPR/DPRD	
4.	Kampanye	<p>1. UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi peserta pemilu untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara atas pengaturan jadwal dan lokasi kampanye.</p> <p>2. Perlu dibuat aturan dan mekanisme penanganan pelanggaran aturan kampanye, baik untuk pelanggaran pidana maupun administrasi</p>	Tidak ada perubahan
5.	Pemungutan dan Penghitungan Suara	UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi peserta pemilu untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara pemilu (dari yang tingkat paling bawah hingga provinsi) atas hasil rekapitulasi penghitungan suara.	Tidak ada perubahan
6.	Penetapan Hasil Pemilu	Tidak ada perubahan	
7.	Penetapan Calon Terpilih	UU Pemilu harus memberikan kesempatan bagi bakal calon anggota DPR/DPRD atau peserta pemilu untuk menyampaikan keberatan terhadap putusan penyelenggara atas penetapan calon terpilih	Tidak ada perubahan

Tabel 27

**Rekomendasi Perubahan Kebijakan Berdasarkan Kelembagaan Pemilu**

NO	TAHAPAN	PEMILU 2009	PEMILU 2014
1	Penyelenggara Pemilu	Dibentuk unit khusus di KPU untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu yang diteruskan dari Panwas Pemilu	Fungsi unit khusus yang ada tiap tingkat lembaga penyelenggara pemilu ditingkatkan menjadi: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menerima, mengkaji, dan melakukan investigasi awal terhadap laporan pelanggaran pemilu</li> <li>2. Menjatuhkan sanksi terhadap pelaku pelanggaran administrasi pemilu</li> <li>3. Meneruskan kasus-kasus yang tidak bisa diselesaikan kepada pihak yang berwenang</li> </ol>
2	Pengawas Pemilu	Tetap ada dan bersifat temporer (kepanitiaan). Fungsinya sama seperti pada Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004.	Tidak perlu ada; fungsinya diambil-alih oleh unit khusus di tiap tingkat lembaga penyelenggara pemilu
3	Kepolisian	Polri menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan khusus bagi anggotanya yang ditempatkan di Panwas Pemilu dan yang ditugaskan khusus menangani masalah pelanggaran pidana pemilu	Polri tetap menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan khusus bagi anggotanya yang ditugaskan khusus menangani masalah pelanggaran pidana pemilu
4	Kejaksaan	Kejaksaan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan khusus bagi jaksa yang ditempatkan di Panwas Pemilu dan yang ditugaskan khusus menangani kasus pelanggaran pidana pemilu	Kejaksaan menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan khusus bagi jaksa yang ditugaskan khusus menangani kasus pelanggaran pidana pemilu.
5	Peradilan	MA mengangkat hakim pemilu yang anggotanya terdiri atas hakim yang dilatih khusus untuk menangani perkara pelanggaran pidana pemilu	Tidak ada perubahan

## BAB IX

# PENUTUP

Dari pemilu-pemilu Orde Baru ke Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 terjadi peningkatan kualitas pemilu yang signifikan. Meski demikian dalam penyelenggaraan dua pemilu terakhir, tetap diwarnai isu lemahnya penegakan hukum pemilu. Pertama, ini disebabkan oleh banyaknya pelanggaran peraturan pemilu yang tidak diselesaikan secara tuntas; kedua, ini juga disebabkan oleh perasaan diperlakukan tidak adil oleh penyelenggara pemilu. Jika isu lemahnya penegakan hukum itu tidak diselesaikan, maka upaya meningkatkan kualitas pemilu yang benar-benar *luber dan jurdil* (*free and fair election*) sulit tercapai. Inilah yang menjadi alasan kenapa kajian kebijakan penegakan hukum pemilu ini dilakukan.

Kajian ini dimulai dengan memetakan kembali masalah-masalah penegakan hukum pemilu yang terjadi dari pemilu ke pemilu di Indonesia. Lalu membandingkannya dengan standar internasional pemilu demokratis, serta mengaca pada praktik penegakan hukum pemilu di berbagai negara. Kajian ini menyimpulkan terdapat empat masalah hukum pemilu, yaitu tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, perselisihan administrasi pe-

milu dan perselisihan hasil pemilu. Dalam upaya membangun sistem penegakan hukum yang komprehensif, keempatnya harus didefinisikan secara jelas, demi memudahkan keterlibatan pemilih, peserta, kandidat, pemantau dan penyelenggara pemilu dalam pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu.

Itu artinya undang-undang yang mengatur pemilu harus disempurnakan, lalu lembaga-lembaga yang menangani masalah hukum pemilu harus diperkuat dan ditata kembali. Namun mengingat kondisi-kondisi yang ada, maka kajian ini merekomendasikan agar pembangunan sistem penegakan hukum pemilu sebaiknya dilakukan secara gradual, sejak Pemilu 2009 hingga Pemilu 2014. Semoga hasil kajian ini benar-benar bisa dimanfaatkan oleh para perancang dan pembuat undang-undang yang akan digunakan untuk mengatur penyelenggaraan pemilu-pemilu mendatang.

# DAFTAR PUSTAKA

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :**

Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999. *Pemilihan Umum*

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003. *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003. *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. *Mahkamah Konstitusi*

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. *Pemerintahan Daerah.*

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999. *Pelaksanaan Pemilu*

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. *Tatacara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.*

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 021/SK/IV/1999. *Hubungan dan Tata Kerja Panwas Pemilu dengan KPU dan Panitia Pelaksana.*

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 11 Tahun 2003. *Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 26 Tahun 2004. *Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.*

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003. *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*

Keputusan Panwas Pemilu Nomor 20 Tahun 2004. *Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.*

**BUKU/MAKALAH :**

Alfian. *Pemilihan Umum dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, dalam *Demokrasi dan Proses Politik*. Jakarta: LP3ES.

Fatah, Eep Syaifullah. *Belajar dari Pemilu 1955*. Jakarta: PPIUK, 2004.

Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy*. Ithaca: Cornell University Press, 1962.

Fieth, Harbert. *Pemilu 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.

Goodwin-Gil, Guy S. *Pemilu Jurdil: Pengalaman Standar Internasional*. Jakarta: Pirac dan The Asia Foundation, 1994.

Hamidi, Muchlis. ed. *Kajian Pemilu 1999*. Jakarta: Puskab, Depdagri, dan Biro Humas KPU, 1999

Haris, Syamsuddin. *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

Haris, Syamsuddin. ed. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

Hon. Hilario G. Davide, JR. *The Role of the Philippine Courts in Democratic Elections*. [http://www.supremecourt.gov.ph/profiles/davide\\_speech/role\\_phil\\_courts.htm](http://www.supremecourt.gov.ph/profiles/davide_speech/role_phil_courts.htm)

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2002

Internasional IDEA. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2004.

- Irwan, Alexander dan Edriana. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP). *Laporan Konflik dan Keke-  
rasan Massa dalam Pilkada*. Jakarta: KIPP, 2005.
- Liddle, William. *Pemilu-Pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*.  
Jakarta: LP3ES, 1992.
- Nelson, Sue. *Election Law Enforcement: International Comparison*,  
[http://www.elections.ca/eca/eim/article\\_search/arti-  
cle.asp?id=59&lang=e&fmPageSize=10&textonly=false](http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&fmPageSize=10&textonly=false)
- Malarangeng, Andi Alfian. *Komisi Pemilihan Umum*, dalam *Kajian Pemilu  
1999*. Jakarta: Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999.
- Manikas, Peter M and Laura L. Thornton Eds. *Political Parties in Asia Pro-  
moting Reform and Combating Corruption in Eight Countries*.  
2003
- Panitia Pemilihan Indonesia. *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indo-  
nesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan  
Rakjat dan Konstituante*. Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia,  
1958.
- Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat. *Pengawasan  
Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas  
Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*. Jakarta: Gramedia,  
1999.
- Panwas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD  
dan DPRD*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004
- Panwas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil  
Presiden*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.
- Santoso, Topo. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- United States of America Information Agency (USIA). *What is Democracy?*.  
Oktober, 1991.
- <http://www.spr.gov.my/PP-KPR.htm>



## LAMPIRAN



### **LATAR BELAKANG**

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi sebagai model kehidupan bernegara memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang *fair*, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan **Pengawas Pemilu 2004** berhimpun dalam wadah yang bernama ***Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi***, disingkat ***Perludem*** agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang *fair*. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi ***Perludem*** untuk memaksimalkan partisipasinya.

### **VISI**

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya pemilu yang mampu menampung kebebasannya rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

### **MISI**

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu agar memahami filosofi tujuan pemilu, serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
3. Memantau pelaksanaan pemilu agar tetap sesuai

- dengan peraturan yang telah ditetapkan.
4. Meningkatkan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

### KEGIATAN

1. **Pengkajian:** mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu; mengkaji pelaksanaan pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** meningkatkan pemahaman para *stakeholder* pemilu tentang filosofi pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** memonitor pelaksanaan pemilu; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu kepada pihak yang berkompeten; dll.

### KEPENGURUSAN

#### **Badan Pengarah:**

1. Prof. Dr. Komaruddin Hidayat
2. HM. Rozy Munir
3. Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh
4. Prof. Ir. Qazuini, MSc
5. Ramdlon Naning, MH
6. Marudut Hasugian, MH

#### **Badan Pelaksana:**

- Ketua : Didik Supriyanto  
Wakil Ketua : Topo Santoso  
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, M.Si  
Bendahara : Siti Noordjannah, MM

***Bidang Pengkajian***

Koordinator : Dr. Aswanto, MH  
Anggota : Aminuddin Kasim, MH  
Nurkholis,  
KH. Ali Abdurrahman, MH

***Bidang Pelatihan***

Koordinator : A.R. Muzamil  
Anggota : Andi Nurpati,  
Arief Rachman,  
Muhammad Nadjib

***Bidang Pemantauan***

Koordinator : Muhammad Muchdar, MH  
Anggota : Aldri Frinaldi,  
I Made Wena

Sekretaris Eksekutif : Rahmi Sosiawaty

**ANGGOTA DAN STRUKTUR**

Para mantan Pengawas Pemilu 2004 secara sukarela mendaftarkan diri menjadi anggota Perludem. Basis keanggotaan Perludem berada di kabupaten/kota, yang kemudian dikoordinasikan pada setiap provinsi. Dengan demikian struktur organisasi Perludem terdiri dari Perludem Nasional, Perludem Provinsi dan Perludem Kabupaten/Kota yang masing-masing memiliki kepengurusan.

**SEKRETARIAT**

Sekretariat Pengurus Perludem Nasional beralamat:  
Gedung Fuyinto Sentra Mampang Lt. 3,  
Jl. Mampang Prapatan Raya No. 28, Jakarta 12790.  
Tlp: 021-79191279,  
fax: 021-79183561