



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

#1

Desember
2011

MEMBANGUN DEMOKRASI DENGAN MENEGAKKAN KEADILAN PEMILU



Penerbitan Jurnal ini didukung oleh International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)

Sanggahan:

Pandangan yang dimuat dalam publikasi ini tidak secara otomatis mencerminkan pandangan dari International IDEA



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

DEWAN PENGARAH

Topo Santoso, SH., MH., Ph.D.
Didik Supriyanto, S.IP., M.Si.

PENANGGUNG JAWAB

Titi Anggraini

PEMIMPIN REDAKSI

Veri Junaidi

REDAKTUR PELAKSANA

Rahmi Sosiawaty

REDAKTUR

Lia Wulandari

SEKRETARIS REDAKSI

Husaini Muhammad

TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL

J!DSG

ALAMAT REDAKSI:

Gedung Dana Graha, Lantai 1 Ruang 108
Jalan Gondangdia Kecil No. 12-14, Jakarta Pusat 10330
Telp. 021-31903702 Fax. 021-31903702
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	vii
Ketentuan Administrasi Pemilu: Mekanisme Pengaduan Dan Penegakannya Ramlan surbakti.....	1
Problem Desain Dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu Topo santoso, PhD	25
Rekonstruksi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu Refly harun	49
Sengketa Administrasi Pemilu Veri Junaidi	67
Resensi Buku Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA	83
Profil Perludem	87
Profil Penulis.....	91

Pengantar Redaksi

MENUJU KEADILAN PEMILU: REFLEKSI DAN EVALUASI PEMILU 2009

REFLEKSI atas pemenuhan keadilan dalam Pemilu 2009 mesti dilakukan. Itu penting sebagai modal awal penataan system keadilan pemilu ke depan. Bagaimana melihat kelemahan dan tidak berjalannya sistem keadilan pemilu. Refleksi juga dilakukan untuk mengangkat kembali keberhasilan yang dicapai sehingga bisa diakomodir dalam penataan system ke depan. Identifikasi ini penting untuk menutup setiap kelemahan dengan harapan dalam Pemilu 2014 tidak kembali terulang. Atau paling tidak kebijakan yang akan disusun tidak salah arah atau justru menghilangkan keberhasilan sebelumnya.

Refleksi tersebut paling tidak mencakup 3 (tiga) hal, khususnya terkait dengan apa yang akan dicapai dalam penyusunan kerangka system keadilan pemilu. Pertama, jaminan atas setiap tindakan, prosedur dan keputusan terkait proses pemilu, apakah telah sesuai dengan kerangka hukum atau tidak. Kedua, apakah system yang dirancang dalam pemilu 2009 telah memberikan perlindungan dan bahkan mampu memulihkan hak pilih seseorang jika dilanggar. Terakhir, sudahkah system keadilan pemilu membuka ruang bagi warga negara (pemilih) untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapat kanputusan yang adil dalam hal hak pilih mereka terlanggar. Konsep keadilan pemilu tersebut diharapkan mampu memotret kondisi pemilu 2009. Apakah keadilan pemilu telah terkonsep dengan baik, begitu juga dengan implementasinya.

Berdasarkan kerangka tersebut, tergambar persoalan dalam penyelenggaraan pemilu 2009. Persoalan terbesarnya adalah ketidaksesuaian kerangka hukum pemilu dengan paradig *electoral justice*. Mestinya kerangka hukum yang disusun mampu memberikan perlindungan terhadap hak pilih dan bahkan jika hak tersebut terlanggar mestinya dapat dipulihkan.

Namun faktanya berbeda, kerangka hukum yang berlaku justru tidak cukup efektif menjaga suara pemilih sebagai sumber kedaulatan. Kerangka hukum pemilu lebih menonjolkan penghukuman tanpa mampu mengembalikan suara pemilih (rakyat). Lihat saja perkembangan pengaturan pemidanaan yang terus meningkat dari 2004 ke 2009. Meskipun pasal tentang pidana berkembang pesat, penanganannya tidak berjalan efektif dan hakpilih rakyat terus terlanggar tanpa ada mekanisme *recovery* yang baik. Begitu juga dengan penyelesaian perselisihan hasil pemilu di MK, meskipun cukup progresif dalam mengawal suara pemilih namun itu pelaksanaan kewenangan itu bukan tanpa koreksi.

Berdasarkan persoalan tersebut, mestinya ke depan kerangka hukum pemilu disusun untuk tujuan menjaga hak pilih dan bahkan mampu mengembalikan hak tersebut jika terlanggar. Karena itu, jurnal “Pemilu dan Demokrasi” edisi pertama ini mengangkat tema “Menuju Keadilan Pemilu: Refleksi dan Evaluasi Pemilu 2009”. Penulisan tema ini dikhususkan untuk melakukan evaluasi terhadap persoalan dalam penegakan hukum pemilu. Edisi pertama ini akan lebih fokus pada elaborasi persoalan tanpa harus menawarkan alternatif solusi di dalamnya.

Evaluasi terhadap permasalahan dan penanganan pelanggaran administrasi serta kode etik penyelenggara pemilu dilakukan oleh Prof. Ramlan Surbakti dengan judul “Ketentuan Administrasi Pemilu: Mekanisme Pengaduandan Penegakannya”. Dilanjutkan dengan pemaparan Topo Santoso Ph.D terkait problem penanganan pelanggaran pidana pemilu dengan judul “Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu”. Refly Harun SH, MH, LLM dalam jurnal ini mengurai tentang persoalan penyelesaian perselisihan hasil pemilu dengan judul “Rekonstruksi Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu”. Menutup evaluasi, Veri Junaidi memaparkan tentang problem yang muncul dalam penanganan sengketa administrasi pemilu.

Atas disusunnya Jurnal Pemilu dan Demokrasi edisi pertama ini kami segenap jajaran redaksi mengucapkan selamat membaca.

Jakarta, 8 Desember 2011

Redaksi

KETENTUAN ADMINISTRASI PEMILU: MEKANISME PENGADUAN DAN PENEGAKANNYA

Ramlan Surbakti

SETIDAK-TIDAKNYA terdapat tiga macam ketentuan yang mengatur proses penyelenggaraan tahapan pemilu. Pertama, Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP). Ketentuan Administrasi Pemilu mengatur persyaratan, kewajiban, perintah, dan larangan yang wajib ditaati oleh Pemilih, Peserta Pemilu, Calon, Pelaksana Kampanye, atau Pelaksana dan Penyelenggara Pemilu dalam proses penyelenggaraan tahapan pemilu. Disebut Ketentuan Administrasi Pemilu karena perbuatan melanggar peraturan perundang-undangan tersebut tidak diancam dengan sanksi pidana (penjara dan/atau denda) melainkan dengan sanksi administrasi, seperti peringatan, pemberhentian, dan diskualifikasi sebagai Peserta atau Calon. Ada kalanya ketentuan ini disebut sebagai ketentuan bukan pidana (*noncriminal electoral law*) untuk membedakannya dari ketentuan pidana. Kategorisasi ini kurang begitu tepat karena ketentuan yang nonpidana dalam peraturan pemilu tidak hanya ketentuan mengenai administrasi Pemilu.

Kedua, Ketentuan Pidana Pemilu (KPP) adalah ketentuan yang mengatur perbuatan setiap orang melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana (hukuman penjara dan/atau denda). Ketentuan ini ditegakkan oleh Polri sebagai penyidik, Kejaksaan sebagai penuntut umum, dan Pengadilan sebagai pihak yang berwenang memeriksa dan mengadili suatu perkara pemilu. Dan ketiga, Kode Etik Penyelenggara Pemilu (KEPP) adalah sejumlah kaidah perilaku yang wajib dipatuhi oleh penyelenggara Pemilu. Kaidah ini tidak termasuk hukum positif seperti KAP dan KPP walaupun penyusunan dan penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu diperintahkan oleh Undang-

undang Pemilu. Kaidah ini ditegakkan oleh Dewan Kehormatan yang rekomendasinya wajib diresmikan dan dilaksanakan oleh KPU. Sanksi bagi unsur penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kaidah tersebut berkisar dari peringatan tertulis sampai dengan pemecatan dengan tidak hormat.

Faktor yang dipertimbangkan oleh seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk menerima hasil pemilihan umum tidak hanya meliputi integritas hasil pemungutan dan penghitungan suara tetapi juga integritas proses penyelenggaraan tahapan Pemilu (baca: apakah seluruh tahapan Pemilu diselenggarakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan). Pemilih, Peserta Pemilu, calon, Pemantau Pemilu domestik, dan internasional akan menerima hasil Pemilu tidak hanya jika hasil pemilihan umum yang ditetapkan dan diumumkan oleh KPU sesuai dengan suara yang diberikan oleh para pemilih tetapi juga jika seluruh pelanggaran terhadap Ketentuan Administrasi Pemilu, Ketentuan Pidana Pemilu, dan Kode Etik Penyelenggara Pemilu diproses dan diselesaikan secara adil dan tepat waktu.

Sesuai dengan fokus tulisan ini, pertanyaan yang hendak dijawab adalah berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pemilu sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2009 yang meliputi apa saja kelemahan dalam penegakan KAP dan apa solusi yang dapat ditawarkan untuk mengatasi kelemahan tersebut. Kelemahan dalam penegakan KAP terletak pada tiga hal. Pertama, pengaturan mengenai administrasi pemilu belum menjamin kepastian hukum karena masih banyak aspek yang belum diatur, masih ada ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan lain, masih ada ketentuan yang multi-tafsir, ketentuan yang tidak dapat dilaksanakan secara praktis, serta ketidakjelasan bagian mana saja dari UU Pemilu yang dapat dikategorikan sebagai KAP. Kedua, belum jelas institusi yang diberi kewenangan menegakkan KAP tersebut karena KPU yang hanya diberi tugas menindaklanjuti pengaduan. Dan ketiga, belum dirumuskan suatu mekanisme dan proses penyelesaian pengaduan yang baku walaupun sudah ditentukan siapa saja yang berhak mengajukan pengaduan.

KETENTUAN ADMINISTRASI PEMILU

Substansi Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) pada dasarnya berisi ketentuan, persyaratan, kewajiban, perintah, dan larangan yang harus dipatuhi oleh mereka yang terlibat dalam proses penyelenggaraan tahapan dan nontahapan pemilu, seperti Peserta Pemilu, Calon, Pemilih, Pelaksana dan Penyelenggara Pemilu, Pemantau Pemilu, dan Media. Mereka yang terbukti melanggar KAP ini tidak dikenakan sanksi pidana melainkan sanksi administratif. Disebut Ketentuan Administrasi Pemilu tidak saja karena substansi yang diatur berupa prosedur yang harus dipatuhi dalam proses penyelenggaraan tahapan Pemilu tetapi juga karena pengenaan sanksi administratif dipandang lebih efektif menjamin kepatuhan daripada sanksi pidana. Akan tetapi, terdapat sejumlah ketentuan dalam proses penyelenggaraan tahapan Pemilu yang jika dilanggar dikenakan sanksi pidana dan administratif sekaligus. Pengenaan dua macam sanksi sekaligus seperti ini diberlakukan karena dipandang sebagai cara yang paling efektif mencegah perbuatan yang melanggar ketentuan tersebut.

Agar substansi KAP ini mudah dipahami, penyajian substansi ini dilakukan dalam bentuk pengajuan keberatan atas kemungkinan penyimpangan dalam pelaksanaan KAP dan pengaduan tentang dugaan pelanggaran KAP. Tulisan ini membedakan pengertian pengajuan keberatan (*complaint*) dan pengaduan pemilihan umum. Pertama, pengajuan pertanyaan bukan karena ketidaktahuan atau kebingungan melainkan mengajukan keberatan terhadap suatu tindakan Pelaksana/ Penyelenggara Pemilu yang dipandang menyimpang dari KAP yang mengatur proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS atau proses rekapitulasi hasil perhitungan suara mulai dari PPK sampai dengan KPU. Seseorang mengajukan keberatan terhadap sesuatu pastilah karena seseorang tersebut merasa memiliki pengetahuan yang memadai mengenai hal tersebut. Apakah keberatan yang diajukan itu mengandung kebenaran ataukah tidak, sudah pasti tergantung pada kebenaran pengetahuan yang dimiliki oleh pihak yang mengajukan keberatan.

Singkatnya, keberatan yang diajukan dapat saja benar dan dapat saja salah. Karena itu setiap keberatan yang diajukan wajib direspon oleh pihak yang berwenang. Kedua, pengajuan pengaduan tentang dugaan

pelanggaran atas Ketentuan Administrasi Pemilu yang mengatur tata cara seluruh tahapan dan nontahapan Pemilu. Karena itu pertanyaan yang hendak dijawab berikut adalah pelaksanaan substansi KAP macam apa sajakah yang dapat dipertanyakan (keberatan) dan dugaan pelanggaran terhadap KAP macam apakah yang dapat diadukan/dilaporkan?

Karena KAP mengatur seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu, maka keberatan dan pengaduan berikut disajikan menurut tahapan penyelenggaraan Pemilu. Berikut dikemukakan sejumlah kemungkinan penyimpangan dalam pelaksanaan KAP.

Pemutahiran Daftar Pemilih

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP mengenai pemutahiran Daftar Pemilih Tetap (DPT) dapat berkisar pada tiga isu berikut. Pertama, jumlah warga negara berhak memilih yang belum terdaftar dalam daftar pemilih tetap. Yang dipertanyakan bukan saja derajat cakupan pemilih dalam DPT tetapi juga mempertanyakan mengapa sejumlah nama warga negara tidak termasuk dalam DPT padahal terdaftar dan ikut memilih pada Pemilu sebelumnya. Kedua, kemutakhiran daftar pemilih tetap. Yang dipertanyakan bukan saja derajat kemutakhiran DPT secara umum tetapi juga mempertanyakan mengapa pemilih yang sudah lama meninggal dunia atau pemilih yang sudah pindah domisili ke daerah lain masih tercatat dalam daftar pemilih tetap. Dan ketiga, akurasi daftar pemilih. Yang dipertanyakan bukan hanya derajat akurasi daftar pemilih tetap secara umum seperti penulisan identitas pemilih (nama, alamat, tanggal dan tempat lahir, dan jenis kelamin) yang salah, tetapi juga mempertanyakan mengapa pemilih yang tidak dikenal di suatu Desa/Kelurahan, pemilih yang masih dibawah umur/belum pernah menikah, pemilih yang sudah terdaftar di daerah lain masih tercatat dalam daftar pemilih tetap. Ketiga pengaduan ini wajib dialamatkan kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS) yang bertugas memutakhirkan DPT.

Pemungutan dan Penghitungan Suara

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP yang menyangkut proses pemungutan dan penghitungan suara dapat dipilah menjadi beberapa objek: hak memilih, validitas surat suara, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara, dan tindakan Saksi/Wakil dari Peserta Pemilu.¹ Pengaduan yang berkaitan dengan hak memilih pada dasarnya mempertanyakan tiga hal berikut. Pertama, mempertanyakan validitas hak pilih seseorang yang hendak memberikan suara di suatu TPS karena yang bersangkutan diduga tidak memenuhi syarat sebagai pemilih karena belum mencapai umur yang ditentukan Undang-Undang, menggunakan nama pemilih lain yang sudah pindah atau sudah meninggal, atau tidak berhak memilih di TPS tersebut karena tidak mendaftarkan diri beberapa hari sebelumnya sebagai pemilih dari TPS lain. Kedua, mempertanyakan mengapa namanya tidak masuk dalam DPT di TPS tersebut padahal dia merasa berhak memilih, bertempat tinggal di lingkungan tersebut, dan pernah terdaftar dan menggunakan hak pilih pada pemilu sebelumnya. Ketiga, mempertanyakan mengapa seorang pemilih memberikan suara lebih dari sekali pada TPS yang sama atau pada TPS yang berbeda. Keempat, mempertanyakan mengapa jari seorang pemilih yang sudah memberikan suara tidak dikenakan tinta sebagai tanda sudah memberikan suara. Dan kelima, mempertanyakan perilaku pemilih di dalam TPS, misalnya memaksa mendapat giliran lebih dahulu pada hal dia baru saja datang, mengintimidasi pemilih lain untuk memilih atau tidak memilih partai/calon tertentu, ataupun menimbulkan keributan. Keberatan seperti ini harus diajukan kepada Ketua KPPS di TPS tersebut. Penjelasan atau koreksi seperlunya wajib diberikan oleh KPPS terhadap isi pengaduan tersebut, dan semua pengaduan beserta jawaban yang diberikan ini wajib dicatat dalam Berita Acara.

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP yang menyangkut validitas surat suara berkisar pada berbagai peristiwa berikut. Pertama, mempertanyakan adanya Surat Suara Tambahan diluar yang tercatat dalam Berita Acara. Kedua, mempertanyakan mengapa Surat Suara dibawa ke luar TPS untuk

1 *Management of Challenges and Complaints*, dalam ACE Electoral Knowledge Network, Management of Challenges and Complaints.htm 19 Mei 2011.

diberi tanda, dan kemudian dibawa kembali ke dalam TPS oleh seorang pemilih yang kemudian memasukkannya ke dalam kotak suara. Ketiga, mempertanyakan mengapa seseorang, apapun status dan jabatannya dan apapun alasannya, diperkenankan menandai surat suara dalam jumlah besar atas nama banyak pemilih lain. Keempat, mempertanyakan mengapa pemilih diperkenankan menggunakan Surat Suara yang tidak sah atau palsu (surat suara yang tidak dibuat oleh KPU). Kelima, mempertanyakan mengapa penggunaan Surat Suara yang seharusnya berlaku bagi daerah pemilihan lain dianggap sah. Keenam, mempertanyakan mengapa Surat Suara, selama proses pemungutan suara, ditangani oleh orang yang tidak berwenang, seperti Saksi Peserta Pemilu. Dan ketujuh, mempertanyakan mengapa orang yang membantu pemilih yang *difable* dalam memberikan suara ditentukan oleh KPPS atau dibantu oleh orang yang tidak disetujui pemilih tersebut. Keberatan seperti ini juga harus disampaikan kepada Ketua KPPS di TPS tersebut. Penjelasan atau koreksi seperlunya wajib diberikan oleh KPPS, dan semua pengaduan dan jawaban yang diberikan wajib dicatat dalam Berita Acara.

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP yang berkaitan dengan proses pemungutan dan penghitungan suara dapat menyangkut kejadian berikut. Pertama, mempertanyakan keterlambatan alat kelengkapan pemungutan dan penghitungan suara (seperti surat suara, kotak suara, dan dokumen berita acara dan sertifikat hasil perhitungan suara) tiba di suatu TPS. Kedua, mempertanyakan jumlah surat suara yang diterima lebih sedikit bila dibandingkan dengan jumlah pemilih terdaftar. Ketiga, mempertanyakan mengapa pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang dan Peraturan KPU. Keempat, mempertanyakan mengapa pemungutan dan penghitungan suara di suatu TPS dimulai dan diakhiri tidak menurut ketentuan waktu yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Kelima, mempertanyakan mengapa penghitungan suara dilakukan secara tertutup. Keenam, mempertanyakan proses penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang terang atau yang kurang mendapat penerangan cahaya. Ketujuh, mempertanyakan proses penghitungan suara dilakukan dengan suara yang kurang jelas. Kedelapan, mempertanyakan hasil penghitungan suara dicatat dengan tulisan yang kurang jelas. Kesembilan, mempertanyakan konsistensi

KPPS dalam menentukan apakah Surat Suara yang sudah ditandai sah (*valid*) atau tidak sah (*invalid*). Kesepuluh, mempertanyakan mengapa Saksi Peserta Pemilu, Lembaga Pemantau Pemilu, dan para pemilih tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas. Dan kesebelas, mempertanyakan mengapa penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan. Keberatan seperti inipun wajib disampaikan kepada KPPS. KPPS wajib merespon keberatan dengan tepat dan cepat dengan penjelasan atau koreksi seperlunya.

Pengaduan yang berkaitan dengan dugaan pelanggaran KAP oleh Saksi Peserta Pemilu berkisar pada sejumlah kejadian berikut. Pertama, melaporkan Saksi Peserta Pemilu, Pengurus Partai atau Pendukung Calon tertentu kepada KPPS/PPS karena diduga melakukan tindakan intimidasi terhadap pemilih, KPPS atau Pemantau Pemilu. Kedua, melaporkan Saksi Peserta Pemilu, Pengurus Partai atau Pendukung Calon tertentu kepada KPPS karena diduga melaksanakan kampanye pada waktu dan tempat yang dilarang, termasuk berkampanye di TPS. Ketiga, melaporkan Saksi Peserta Pemilu, Pengurus Partai atau Pendukung Calon tertentu kepada PPK/KPU Kabupaten-Kota karena diduga menyebarluaskan pernyataan yang salah mengenai prosedur pemungutan dan penghitungan suara. Keempat, melaporkan Saksi Peserta Pemilu, Pengurus Partai, atau Pendukung Calon tertentu kepada KPPS/PPS karena diduga berusaha mempengaruhi pemilih atau membantu menandai surat suara. Kelima, melaporkan Saksi Peserta Pemilu, Pengurus Partai atau Pendukung Calon tertentu kepada KPPS/PPS karena diduga ikut menangani Surat Suara. Keenam, mempertanyakan mengapa Saksi Peserta Pemilu tidak diberi kesempatan menyampaikan keberatan ketika terjadi penyimpangan dalam proses pemungutan suara. Pengaduan seperti ini wajib disampaikan kepada KPPS. Kalau pengaduan ini dipandang benar, maka KPPS berwenang mengambil tindakan seperlunya, termasuk meminta pihak peserta Pemilu meninggalkan TPS tersebut.

Pendaftaran, Verifikasi dan Penetapan Peserta Pemilu

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP tentang pendaftaran, verifikasi dan penetapan partai politik menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR dan

DPRD, dan tentang pendaftaran, verifikasi dan penetapan perseorangan menjadi Peserta Pemilu Anggota DPD antara lain berkisar pada sejumlah peristiwa berikut. Pertama, mempertanyakan keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota yang menolak berkas pendaftaran sebagai Peserta Pemilu karena alasan telah melewati batas waktu yang ditetapkan tanpa memperhatikan alasan keterlambatan beserta bukti pendukungnya. Kedua, mempertanyakan metode dan hasil verifikasi yang digunakan oleh Penyelenggara Pemilu untuk menguji kebenaran administratif dokumen persyaratan menjadi Peserta Pemilu, seperti jumlah kepengurusan, jumlah dukungan anggota, dan kantor tetap (untuk menjadi P4) atau jumlah dukungan pemilih untuk menjadi Peserta Perseorangan. Dan ketiga, mempertanyakan sikap KPU menolak pendaftaran menjadi Peserta Pemilu yang dilakukan oleh DPP Partai Politik yang dipimpin Ketua Umum dan Sekjen tertentu tetapi menerima pendaftaran menjadi Peserta Pemilu yang diajukan oleh DPP Partai Politik yang sama tetapi dipimpin oleh Ketua Umum dan Sekjen yang lain.

Alokasi Kursi dan Pembentukan Daerah Pemilihan

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP tentang alokasi kursi dan pembentukan Daerah Pemilihan (Dapil) DPR dan alokasi kursi dan pembentukan Dapil DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota berkisar, antara lain pada isu berikut. Pertama, mengapa provinsi atau kabupaten/kota tertentu menerima alokasi kursi dalam jumlah yang lebih kecil, atau, dalam jumlah lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduknya? Atau, mengapa 'harga' (jumlah penduduk untuk) satu kursi DPR lebih besar di suatu provinsi daripada di provinsi lain, mengapa 'harga' satu kursi DPRD Provinsi untuk satu kabupaten/kota lebih rendah daripada di kabupaten/kota lain? Keberatan ini berangkat dari Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin persamaan kedudukan segala warga negara (kesetaraan warga negara) dalam hukum dan pemerintahan. Berdasarkan prinsip kesetaraan warga negara untuk pembentukan lembaga perwakilan ini, jumlah penduduk yang diperlukan untuk satu kursi DPR untuk setiap provinsi seharusnya sama atau relatif sama. Kedua, mengapa suatu kabupaten/kota digabung dengan kabupaten/kota lain, atau, mengapa

suatu kecamatan digabung dengan kecamatan lain menjadi suatu Dapil? Keberatan seperti ini dapat muncul karena dua kemungkinan: suatu komunitas suku bangsa yang jumlah warganya kecil dipisah menjadi dua atau tiga Dapil sehingga komunitas suku bangsa tersebut tidak terwakili di DPRD, atau, suatu wilayah administrasi digabung dengan wilayah administrasi lain yang semuanya merupakan basis pendukung partai politik tertentu yang dipandang oleh pihak lain sebagai pemisah basis pendukung partainya. Ketiga, mengapa suatu wilayah administrasi atau suatu wilayah digabung dengan wilayah administrasi atau wilayah lain yang tidak berbatasan secara fisik (melewati wilayah yang menjadi lingkup Dapil lain) atau yang tidak merupakan suatu kesatuan yang utuh, mengapa suatu wilayah digabung dengan wilayah lain yang karena faktor alam (seperti pegunungan) tidak memungkinkan warga masyarakat berinteraksi secara sosial, ekonomi, budaya, dan politik walaupun berbatasan secara fisik. Dan keempat, mengapa lingkup wilayah Dapil DPRD Provinsi lebih luas daripada lingkup wilayah Dapil DPR, atau, mengapa lingkup wilayah Dapil DPRD Kabupaten/Kota lebih luas daripada lingkup wilayah Dapil DPRD Provinsi? Keberatan seperti ini harus diajukan kepada DPR untuk keberatan yang menyangkut alokasi kursi dan pembentukan Dapil DPR (karena ditetapkan oleh DPR sebagai Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008) dan kepada KPU kalau menyangkut alokasi kursi dan pembentukan Dapil DPRD.

Pendaftaran, Verifikasi dan Penetapan DCT

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP tentang pendaftaran, verifikasi dan penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) antara lain berkisar pada peristiwa berikut. Pertama, mempertanyakan keputusan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota yang menolak berkas pendaftaran calon karena alasan telah melewati batas waktu yang ditentukan tanpa mempertimbangkan alasan keterlambatan dan bukti pendukungnya. Kedua, mempertanyakan metode dan hasil verifikasi yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu untuk menguji kebenaran administratif dokumen persyaratan menjadi calon anggota DPR, DPD atau DPRD, seperti keterangan Kepala Sekolah dan Dinas Pendidikan untuk persyaratan pendidikan. Ketiga, mempertanyakan

tindakan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota yang menolak daftar calon (beserta berkas pendaftaran) yang diajukan oleh Pengurus Pusat/ Pengurus Daerah dibawah kepemimpinan Ketua Umum dan Sekjen atau Ketua dan Sekretaris tertentu tetapi menerima daftar calon (beserta berkas pendaftaran) yang diajukan oleh partai politik yang sama tetapi diajukan oleh kepemimpinan Ketua Umum dan Sekjen atau Ketua dan Sekretaris yang lain. Dan keempat, mempertanyakan kebenaran pemenuhan persyaratan seorang atau lebih calon dari Daftar Calon Sementara Anggota DPR, DPD atau DPRD yang diumumkan oleh KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota, seperti mempertanyakan persyaratan umur kalau ada calon dinilai belum memenuhi persyaratan umur, mempertanyakan persyaratan kesehatan kalau ada calon yang dinilai tidak sehat jasmani dan/atau rohani, atau mempertanyakan persyaratan pendidikan kalau ada calon yang dinilai tidak pernah menyelesaikan pendidikan SLTA.

Pelaksanaan Kampanye dan Dana Kampanye Pemilu

Pengaduan yang menyangkut dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu tentang kampanye pemilihan umum, antara lain berkisar pada sejumlah peristiwa berikut. Pertama, mempertanyakan sikap Penyelenggara Pemilu yang menetapkan atau mengubah Jadwal Kampanye Pemilu tanpa berkonsultasi dengan Peserta Pemilu. Pertanyaan ini dapat muncul karena Penyelenggara Pemilu diduga berpihak kepada Peserta Pemilu tertentu yang meminta perubahan jadwal kampanye tersebut. Kedua, melaporkan Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga melaksanakan kampanye sebelum masa kampanye, atau, di luar hari/tanggal dan tempat yang ditentukan, atau, memulai kampanye lebih awal dan/atau mengakhiri kampanye lebih lambat dari waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga, mengadukan Peserta Pemilu yang memasang alat peraga kampanye di tempat yang dilarang dalam peraturan perundang-undangan, atau, yang belum membersihkan alat peraga kampanye pada masa tenang. Keempat, mengadukan Peserta Pemilu tertentu karena diduga melanggar ketentuan tentang alokasi waktu (jumlah spot dan durasi) menyiarkan iklan kampanye Pemilu melalui Radio dan/atau Televisi. Kelima, mengadukan Peserta Pemilu tertentu karena Pelaksana/ Peserta/ Petugas

Kampanye diduga melanggar satu atau lebih larangan dalam kampanye. Keenam, melaporkan Penjabat Negara (Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota) tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatannya untuk melakukan kampanye dan/atau melakukan kampanye tanpa mengajukan cuti. Ketujuh, melaporkan Pelaksana Kampanye Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga mengikutsertakan sejumlah pihak (seperti anak kecil, PNS) yang dilarang oleh undang-undang untuk ikut dalam kegiatan kampanye Pemilu. Kedelapan, melaporkan Pelaksana Kampanye Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye agar memilih atau tidak memilih Peserta Pemilu/calon anggota DPR dan DPRD tertentu. Termasuk kedalam kategori ini adalah jual-beli suara baik yang dilakukan oleh Pelaksana Kampanye secara langsung kepada pemilih maupun melalui perantara. Kesembilan, melaporkan media cetak dan lembaga penyiaran tertentu kepada Penyelenggara Pemilu dan KPI karena diduga menjual *blocking segment* atau *blocking time* untuk kampanye Pemilu tertentu.

Pengaduan yang menyangkut dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu tentang dana kampanye antara lain menyangkut peristiwa berikut. Pertama, mengadukan Peserta Pemilu tertentu (Partai Politik Peserta Pemilu, Peserta Pemilu Perseorangan) kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menerima sumbangan dari pihak perseorangan melebihi batas maksimal yang ditentukan dalam Undang-Undang. Kedua, mengadukan Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menerima sumbangan pihak lain, kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah melebihi batas maksimal yang ditetapkan dalam Undang-undang. Ketiga, mengadukan Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menggunakan dana pihak ketiga untuk membiayai kegiatan kampanye tanpa tercatat dalam Rekening Khusus Dana Kampanye Peserta Pemilu tersebut. Keempat, mengadukan Peserta Pemilu tertentu kepada Penyelenggara Pemilu karena diduga menerima dan menggunakan sumbangan dari pihak-pihak yang dilarang oleh undang-undang (pihak asing, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa, dan pihak yang tidak jelas

identitasnya). Kelima, mempertanyakan mengapa KPU tidak mengenakan sanksi apapun juga terhadap Peserta Pemilu yang diduga (dengan bukti permulaan yang cukup) menerima sumbangan dari pihak yang dilarang oleh Undang-Undang. Keenam, mempertanyakan mengapa KPU tidak mengenakan sanksi apapun juga terhadap Peserta Pemilu tertentu yang tidak menyampaikan Laporan Awal Dana Kampanye Pemilu dan Rekening Khusus Dana Kampanye sesuai dengan format dan/atau jadwal waktu yang ditentukan. Ketujuh, mempertanyakan mengapa KPU tidak mengenakan sanksi apapun juga terhadap Peserta Pemilu yang tidak menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye menurut format dan jadwal waktu yang ditentukan. Kedelapan, mengadukan Peserta Pemilu tertentu kepada KPU karena diduga tidak melaporkan sumbangan yang diterima dari pihak tertentu atau melaporkan sumbangan dari pihak tertentu lebih rendah dari jumlah yang senyatanya diterima. Kesembilan, mengadukan Peserta Pemilu yang diduga memberikan keterangan palsu mengenai identitas penyumbang. Kesepuluh, mempertanyakan sikap KPU menetapkan Kantor Akuntan Publik tertentu sebagai pihak yang mengaudit Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye karena diduga memiliki afiliasi dengan Peserta Pemilu tertentu. Dan kesebelas, mempertanyakan mengapa KPU tidak mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik menurut jadwal yang ditentukan.

Perlengkapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP tentang perlengkapan pemungutan suara antara lain menyangkut hal berikut. Pertama, mempertanyakan mengapa KPU menetapkan spesifikasi teknis perlengkapan pemungutan suara (seperti jenis, bentuk, ukuran, warna), secara langsung atau tidak langsung, merujuk pada produk Perusahaan tertentu. Kedua, mempertanyakan mengapa KPU tidak melakukan pengawasan yang seksama terhadap proses pencetakan surat suara, seperti tidak melakukan verifikasi atas: kualitas surat suara yang sudah dicetak apakah sesuai dengan spesifikasi teknis yang ditentukan (tidak memilah surat suara yang sesuai dengan spesifikasi teknis dari surat suara yang tidak sesuai dengan spesifikasi teknis), jumlah surat suara yang sudah dicetak, jumlah

surat suara yang sudah didistribusikan, jumlah surat suara yang dibuang karena tidak sesuai dengan spesifikasi teknis, dan jumlah surat suara yang belum dikirimkan, dan tidak mencatat hasil verifikasi dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh pihak Percetakan dan wakil dari KPU. Ketiga, mempertanyakan mengapa KPU mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang, atau, mengapa KPU membiarkan Percetakan mencetak surat suara melebihi jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang. Keempat, mempertanyakan mengapa KPU tidak mengawasi dan mengamankan desain, film separasi, dan plat cetak yang digunakan untuk membuat surat suara, sebelum dan sesudah digunakan serta menyegel dan menyimpannya. Kelima, mempertanyakan mengapa KPU menetapkan rekanan yang memproduksi perlengkapan pemungutan suara tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan keenam, mempertanyakan mengapa KPU tidak memiliki prosedur rinci terstandar (*standard operating procedures*) untuk melakukan distribusi perlengkapan pemungutan suara sehingga distribusi perlengkapan pemungutan suara akan tepat kualitas sesuai dengan spesifikasi teknis, tepat jumlah, tepat sasaran/alamat, tepat prosedur, dan efisien.

MEKANISME DAN TINDAK LANJUT PENGADUAN PEMILU

Sejumlah pertanyaan tentang Mekanisme dan Tindak Lanjut Pengaduan Pemilu hendak dijawab pada uraian ini. Pertama, siapa sajakah yang berhak mengajukan keberatan, dan siapa saja yang dapat mengajukan pengaduan/melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu? Kedua, apa saja persyaratan yang perlu dipenuhi, dan apa saja prosedur yang perlu diikuti untuk dapat mengajukan pengaduan/melaporkan dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu. Ketiga, kepada instansi apakah keberatan dan dugaan pelanggaran KAP harus diajukan? Keempat, kapan dan apa saja yang harus dilakukan oleh instansi yang berwenang terhadap keberatan dan pengaduan yang disampaikan oleh para pemangku kepentingan Pemilu yang Demokratis dan Adil? Kelima, apa saja sanksi yang dapat dijatuhkan oleh instansi penegak KAP apabila pengaduan yang disampaikan pemangku kepentingan Pemilu Demokratik

dan Adil ternyata didukung oleh bukti yang kuat?

Siapa saja yang Berhak Mengajukan Keberatan dan Pengaduan?

Yang berhak mengajukan pertanyaan yang berkaitan dengan proses penyelenggaraan Pemilu adalah semua unsur pemangku kepentingan Pemilu yang Demokratis, seperti Pemilih Terdaftar, Peserta Pemilu dan/ atau Calon, Lembaga Pemantau Pemilu, dan Para Wartawan dari media massa. Akan tetapi yang berhak mengajukan keberatan terhadap suatu proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS atau proses rekapitulasi hasil perhitungan suara mulai dari PPK sampai dengan KPU dalam forum resmi hanya pihak-pihak yang dinyatakan dalam Undang-Undang Pemilu yaitu Saksi Peserta Pemilu dan Pengawas Pemilu.

Setidak-tidaknya terdapat tiga unsur pemangku kepentingan Pemilu Demokratis yang berhak mengajukan pengaduan atau melaporkan dugaan pelanggaran peraturan Pemilu. Pertama, para pemilih yang terdaftar dalam DPT. Mereka berhak melaporkan dugaan pelanggaran peraturan Pemilu tidak saja karena mereka merupakan pemegang kedaulatan rakyat tetapi juga karena mereka akan merasakan dampak penyimpangan dan pelanggaran Peraturan Pemilu. Kedua, Peserta Pemilu anggota DPR dan DPRD (partai politik) dan Peserta Pemilu Anggota DPD (perseorangan). Mereka berhak melaporkan dugaan pelanggaran peraturan Pemilu tidak saja karena penyimpangan dan pelanggaran itu akan menyebabkan kompetisi diantara Peserta Pemilu menjadi tidak seimbang tetapi juga karena akibat penyimpangan dan pelanggaran itu akan dirasakan secara langsung oleh Peserta Pemilu. Partai Politik Peserta Pemilu mempunyai kepengurusan dari tingkat Desa/Kelurahan sampai pada Pengurus Pusat. Karena itu yang berhak mengajukan pengaduan terhadap dugaan adanya pelanggaran dalam proses penyelenggaraan Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota bukan Pengurus Pusat Partai Politik tersebut melainkan Pengurus Partai tingkat Kabupaten/Kota. Kalau pengaduan menyangkut proses pemungutan dan penghitungan suara, maka pengaduan wajib disampaikan oleh Pengurus Partai tingkat Desa/Kelurahan. Demikian seterusnya. Dan ketiga, lembaga pemantau Pemilu yang terakreditasi. Lembaga seperti ini berhak melaporkan dugaan pelanggaran peraturan Pemilu karena berkedudukan

sebagai pihak yang mewakili unsur organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*) tidak hanya memantau proses penyelenggaraan Pemilu tetapi juga memantau kinerja Penyelenggara Pemilu. Lembaga Pemantau Pemilu yang terakreditasi berarti lembaga ini memiliki para petugas yang tidak saja memiliki pengetahuan dan pengalaman yang memadai tentang proses penyelenggaraan tahapan Pemilu tetapi juga sikap independen dan nonpartisan dalam melakukan tugas pemantauan.

Persyaratan Mengajukan Pengaduan

Berikut adalah sejumlah persyaratan yang wajib dipenuhi ketiga pihak tersebut untuk dapat melaporkan dugaan pelanggaran peraturan Pemilu. Pertama, mengisi Formulir Pengaduan Pemilihan Umum (FPPU) yang ditetapkan dan dikeluarkan oleh KPU. FPPU berisi sejumlah pertanyaan baik yang menyangkut identitas lengkap pihak yang menyampaikan pengaduan maupun yang menyangkut isi pengaduan. Identitas lengkap pelapor menyangkut Nama lengkap, Tempat dan Tanggal Lahir, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Kartu Tanda Penduduk, RT/RW/Nama lain, Nama Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Nomor Telepon/HP, dan Pekerjaan dan Alamat Pekerjaan, harus dinyatakan secara jelas dalam FPPU tersebut. Identitas pihak yang melaporkan wajib dikemukakan kepada instansi yang diberi laporan tetapi instansi penerima laporan wajib merahasiakan identitas pelapor. Identitas pihak yang menyampaikan pengaduan tidak boleh diberitahukan kepada siapapun, termasuk kepada pihak yang diduga melakukan pelanggaran. Formulir pengaduan yang telah diisi hanya dapat dibaca oleh staf Penyelenggara Pemilu. Isi Pengaduan mencakup kasus dugaan pelanggaran peraturan Pemilu: siapa saja (identitas lengkap), melakukan apa (kronologi apa yang dilakukan), di mana (tempat kejadian), kapan (hari, tanggal dan jam), disaksikan oleh siapa saja (identitas), dan bukti kejadian (dokumen, barang, foto). FPPU yang telah diisi wajib ditanda-tangani oleh pelapor, dan oleh pihak Penyelenggara Pemilu yang menerima laporan. Hari, tanggal, dan jam FPPU diterima oleh Penyelenggara Pemilu harus dinyatakan secara jelas dalam FPPU tersebut karena berkaitan dengan batas waktu pelaporan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Kedua, laporan harus disampaikan secara langsung kepada instansi yang berwenang dengan cara mengisi formulir yang disediakan. Pengaduan tidak dapat diajukan melalui pesan singkat (*short message services, sms*) atau secara lisan melalui telepon atau telepon genggam ataupun melalui *facebook* dan *twitter*. Akan tetapi laporan dapat disampaikan melalui surat elektronik (*e-mail*) baik dengan mengisi FPPU yang dapat diunduh dan mengirimkannya melalui Website KPU maupun dengan menyampaikan melalui surat elektronik yang berisi jawaban atas seluruh pertanyaan yang diajukan dalam FPPU yang dikeluarkan oleh KPU. Hal yang terakhir masih perlu ditelaah apakah sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pengaduan. Misalnya, apakah pengaduan harus ditandatangani oleh pihak yang mengajukan pengaduan. Ketiga, jangka waktu pengaduan adalah tiga hari kerja setelah kejadian. Keempat, tidak ada ongkos yang harus dibayarkan kepada instansi yang berwenang untuk dapat melaporkan suatu dugaan pelanggaran peraturan Pemilu. Biaya untuk pengadaan FPPU, mengkaji FPPU yang telah diisi, dan untuk merespon setiap pengaduan sudah termasuk dalam Anggaran Penyelenggaraan Pemilu. Oleh karena itu, tidak ada pembayaran dalam bentuk apapun untuk menyampaikan pengaduan.

Instansi yang Berwenang Merespon Keberatan dan Pengaduan

Keberatan terhadap pelaksanaan KAP biasanya diajukan secara lisan dalam forum resmi yang dilaksanakan oleh Pelaksana/Penyelenggara Pemilu, seperti Rapat Pleno Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS, Rapat Pleno Rekapitulasi hasil Perhitungan Suara di PPK, Rapat Pleno Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilu Anggota DPR dan DPRD Provinsi di KPU Kabupaten/Kota, Rapat Pleno Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota, Rapat Pleno Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPRD Provinsi, Rapat Pleno Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Pemilu Anggota DPR, dan Rapat Pleno Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPR. Pihak yang berwenang merespon keberatan tersebut tidak lain adalah Pelaksana/ Penyelenggara Pemilu yang memimpin Rapat Pleno tersebut.

Dugaan pelanggaran ketentuan administrasi Pemilu wajib diajukan kepada Penyelenggara Pemilu sesuai dengan tingkatannya. Apabila mempertanyakan pemutakhiran daftar pemilih, pengaduan diajukan kepada Panitia Pemungutan Suara (PPS) Desa/Kelurahan karena PPSlah yang bertugas memutakhirkan daftar pemilih. Kalau respon PPS dipandang tidak memuaskan, maka pengaduan dapat dilanjutkan dalam bentuk “banding” kepada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) sebagai atasan PPS. Kalau mempertanyakan proses pemungutan dan penghitungan suara, maka pengaduan wajib disampaikan kepada KPPS karena KPPS-lah yang bertugas melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara. Apabila respon KPPS dipandang tidak memuaskan, pengaduan dapat dilanjutkan sebagai “banding” kepada PPS. Jika mempertanyakan pelaksanaan kampanye Pemilu, maka pengaduan dapat diajukan kepada KPU apabila menyangkut kampanye Pemilu Anggota DPR dan DPD, KPU Provinsi bila menyangkut kampanye Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota kalau menyangkut kampanye Pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota. Kalau respon Penyelenggara Pemilu dipandang tidak memuaskan, maka pengaduan dapat dilanjutkan kepada instansi setingkat di atas Penyelenggara Pemilu tersebut. Akan tetapi kalau respon KPU yang tidak dapat diterima, maka pengaduan berikutnya sebagai “banding” diajukan kepada Mahkamah Agung. Jika mempertanyakan dana kampanye Pemilu, maka pengaduan disampaikan kepada KPU kalau menyangkut dana kampanye Pemilu Anggota DPR dan DPD, KPU Provinsi kalau menyangkut dana kampanye Pemilu Anggota DPRD Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota jika menyangkut dana kampanye Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Jika respon Penyelenggara Pemilu dipandang tidak memuaskan, maka upaya “banding” dapat diajukan kepada instansi setingkat di atasnya. Jika mempertanyakan proses pengadaan perlengkapan pemungutan suara, maka pengaduan diajukan kepada Penyelenggara Pemilu yang melaksanakan pengadaan tersebut. Demikian seterusnya.

Para pelaksana pemilihan umum tingkat operasional (KPPS, PPS dan PPK) perlu dipersiapkan dan mempersiapkan diri untuk memiliki wawasan tentang asas-asas pemilihan umum yang demokratis terutama dengan pengetahuan teknis perihal Ketentuan Administrasi Pemilu yang mengatur proses pemungutan dan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara.

Wawasan tentang asas-asas pemilihan umum yang demokratik seperti Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil, Transparan, dan Akuntabel perlu dimiliki oleh Ketua dan Anggota KPPS, PPS dan PPK karena asas-asas seperti inilah yang mendasari seluruh ketentuan administrasi Pemilu yang mengatur proses pemungutan dan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara. Pengetahuan teknis tentang ketentuan yang mengatur proses pemungutan dan penghitungan suara dan rekapitulasi hasil perhitungan suara mutlak perlu dimiliki oleh para pelaksana tidak saja agar mereka dapat melaksanakan proses pemungutan dan penghitungan suara sepenuhnya sesuai dengan ketentuan, melayani Para Pemilih dalam memberikan suaranya dan memperlakukan Para Saksi Peserta Pemilu secara setara tetapi juga agar mereka dapat merespon setiap pertanyaan dan keberatan yang diajukan oleh Para Pemangku Kepentingan Pemilu yang Demokratik.

Para Pelaksana Operasional Pemilu ini perlu dipersiapkan baik dari segi pengetahuan maupun dalam segi sikap melayani sehingga dengan sigap dan ramah mampu dan bersedia menjawab pertanyaan dan keberatan sekecil apapun dari pemangku kepentingan Pemilu Demokratis. Jadi, yang perlu dipersiapkan dan mempersiapkan diri tidak saja Para Pelaksana Operasional tetapi juga Para Penyelenggara Pemilu (Ketua dan Anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota). Akan tetapi, karena Penyelenggara Pemilu “hanya” bertugas mengagregasi hasil perhitungan suara dari bawah sedangkan para pelaksana operasional menangani secara langsung proses pemungutan dan penghitungan suara, maka hasil kerja Penyelenggara Pemilu sangat tergantung pada kualitas hasil kerja Para Pelaksana Operasional di tingkat Desa/Kelurahan. Dengan demikian prioritas perlu diberikan pada peningkatan kapasitas para pelaksana operasional pemilu karena kualitas hasil Pemilu sangat bergantung pada hasil kerja mereka.

TINDAK LANJUT ATAS KEBERATAN DAN PENGADUAN

Apa yang akan dilakukan oleh Pelaksana/Penyelenggara Pemilu

terhadap keberatan yang diajukan oleh Peserta Pemilu, Pemilih Terdaftar, atau Lembaga Pemantau Pemilu? Segera setelah menerima keberatan terhadap suatu tahapan Pemilu tertentu, Pelaksana/Penyelenggara Pemilu wajib mengkaji keberatan yang diajukan secara seksama. Sikap yang harus diambil oleh Pelaksana/Penyelenggara Pemilu terhadap keberatan yang diajukan haruslah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kalau keberatan yang diajukan itu benar, maka Pelaksana/Penyelenggara Pemilu wajib melakukan perbaikan sebagaimana mestinya. Apabila keberatan yang diajukan tidak benar, maka Pelaksana/Penyelenggara Pemilu wajib memberikan penjelasan selengkapnyanya. Namun apabila Pelaksana/ Penyelenggara Pemilu memandang penting untuk mengkaji lebih lanjut keberatan tersebut, maka Pelaksana/Penyelenggara Pemilu wajib menyampaikan penjelasan kepada pihak yang mengajukan keberatan paling lambat dalam tiga hari kerja.

Apa yang akan dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu terhadap kasus dugaan pelanggaran yang diajukan?² Segera setelah menerima pengaduan, Penyelenggara Pemilu wajib mengkaji kasus yang diajukan apakah memenuhi persyaratan dasar sebagai pengaduan (lihat Persyaratan Mengajukan Pengaduan). Jika belum memenuhi persyaratan dasar, Penyelenggara Pemilu akan menghubungi pihak yang melaporkan pengaduan untuk mendapatkan informasi atau bukti tambahan berupa barang dan dokumen.

Selain itu, juga diperlukan keterangan dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi lain untuk mendapatkan bukti lainnya. Pihak yang diduga melakukan pelanggaran wajib diberi kesempatan untuk merespon pengaduan sehingga Penyelenggara Pemilu tidak hanya mendapat informasi sepihak dari pihak mengajukan pengaduan. Setelah informasi yang diperlukan terkumpul, termasuk informasi dari kedua belah pihak dan Para Saksi, Penyelenggara Pemilu mengambil keputusan apakah terbukti bersalah ataukah tidak. Kalau terbukti bersalah, pihak pelanggar akan dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku atau melakukan perbaikan seperlunya. Penyelenggara Pemilu wajib memberikan keputusan terhadap pengaduan tersebut paling lambat tujuh hari kerja.

2 Bandingkan dengan Topo Santoso, dkk., *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, dan Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Perludem, 2006), 131-132.

Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Penyelenggara Pemilu bagi Peserta Pemilu yang terbukti melanggar ketentuan administrasi Pemilu berupa:

- (a) Memerintahkan kepada Peserta Pemilu untuk menghentikan kampanye seketika itu juga kalau pengaduan menyangkut kampanye.
- (b) Melarang Peserta Pemilu melakukan kampanye selama jangka waktu tertentu di Daerah Pemilihan tertentu kalau pengaduan menyangkut kampanye.
- (c) Memerintahkan KPPS melaksanakan pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang kalau terbukti terjadi pelanggaran terhadap sejumlah ketentuan yang menurut undang-undang harus diberi sanksi pemungutan suara ulang atau penghitungan suara ulang.
- (d) Mendiskualifikasi Partai Politik tertentu sebagai Peserta Pemilu.
- (e) Mendiskualifikasi nama tertentu sebagai Calon.
- (f) Membatalkan calon tertentu sebagai Calon Terpilih.
- (g) Memberhentikan anggota dan/atau Ketua KPPS, PPS, atau PPK.
- (h) Melarang anggota dan/atau Ketua KPPS, PPS, atau PPK menjadi anggota atau Ketua KPPS, PPS atau PPK selama dua kali Pemilu.
- (i) Dll.

Keputusan Penyelenggara Pemilu mengenai pengaduan tersebut wajib diumumkan secara terbuka kepada publik.

AKTOR YANG TERLIBAT DALAM PROSES PENEGAKAN KAP

Poses penegakan Ketentuan Administrasi Pemilu melibatkan empat jenis aktor. Pertama, pihak yang berhak mengajukan keberatan, yaitu Saksi Peserta Pemilu. Setiap P4 perlu mempersiapkan Saksi yang tidak saja menguasai tata cara pemungutan dan penghitungan suara dan tata cara rekapitulasi hasil perhitungan suara tetapi juga yang terlatih dalam pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara dan pelaksanaan rekapitulasi hasil perhitungan suara. Kedua, pihak yang mengajukan

pengaduan, yaitu Pemilih Terdaftar, Peserta Pemilu, dan Lembaga Pemantau Pemilu Terakreditasi. Pemilih Terdaftar, Peserta Pemilu, atau Pemantau Pemilu dapat menyampaikan secara langsung, tanpa melalui Panwas/Bawaslu,³ pengaduan tentang dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota sesuai dengan tingkatannya. Penyampaian laporan secara langsung, tanpa melalui Panwas/Bawaslu, dimaksudkan untuk mempercepat proses penegakan peraturan Pemilu. Selain itu, pemilih terdaftar dan pemantau Pemilu melalui Saksi Peserta Pemilu dapat mengajukan keberatan terhadap proses penyelenggaraan Pemilu dalam forum resmi yang diadakan oleh Pelaksana/ Penyelenggara Pemilu.

Untuk mendorong partisipasi masyarakat, khususnya Lembaga Pemantau Pemilu yang Terakreditasi, untuk melakukan pengawasan Pemilu di seluruh wilayah Indonesia, Negara (APBN) perlu menyediakan dana pemantauan pemilu. Lembaga Pemantau Pemilu yang Terakreditasi diberi kesempatan mengajukan proposal mendapatkan dana dalam bentuk *block grant* untuk melakukan pemantauan di daerah pemilihan yang berbeda di seluruh tanah air sehingga tidak ada Dapil yang tidak diawasi, ataupun untuk pemantauan jenis kegiatan atau tahap pemilihan umum tertentu, seperti melakukan Audit atas DPT, dan pemantauan atas Dana

3 Pelembagaan pengawasan Pemilu merupakan Pelembagaan Demokrasi Berlebihan (Over Institutionalized Democracy) karena Badan/Panitia Pengawasan Pemilu tersebut:

- (a) melaksanakan sebagian tugas dan kewenangan Polri sebagai institusi penegak hukum; dan
- (b) melaksanakan sebagian tugas dan kewenangan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota sebagai Penyelenggara Pemilu.

Pelembagaan pengawasan Pemilu, apalagi menetapkan Panwas tingkat nasional dan provinsi sebagai institusi permanen, tidak hanya TIDAK EFEKTIF DAN EFISIEN dalam proses penegakan peraturan Pemilu tetapi juga:

- (a) memperpanjang proses penegakan peraturan Pemilu karena pelaporan tidak dilakukan secara langsung kepada institusi yang berwenang melainkan harus melalui Badan/ Panitia Pengawas Pemilu. Pelaporan dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu melalui Badan/ Panitia Pengawas justeru menjadi salah satu penyebab kadaluwarsa atau “tameng” bagi Polri untuk tidak melakukan proses penegakan hukum sesuai dengan kewenangannya.
- (b) menghambat partisipasi masyarakat (Peserta Pemilu, Lembaga Pemantau Terakreditasi, dan Pemilih Terdaftar) dalam melakukan pengawasan. Kehadiran Badan/Panitia Pengawas ternyata tidak mendorong dan meningkatkan partisipasi masyarakat melainkan justeru mengambil-alih partisipasi masyarakat. Semakin melembagakan pengawasan Pemilu semakin mematikan prakarsa dan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan Pemilu.

Kampanye. Sebuah Tim yang beranggotakan dari berbagai kalangan yang memiliki pengetahuan dan pengalaman mengenai pemantauan Pemilu perlu dibentuk untuk menilai dan menentukan proposal yang pantas mendapat dana APBN. APBN perlu menyediakan dana pemantauan Pemilu kira-kira sebesar 20% dari jumlah dana yang dialokasikan untuk Pengawasan Pemilu pada Pemilu 2009 (yang mencapai Rp 2,3 Triliun) tetapi hasilnya diperkirakan jauh lebih efektif dan efisien daripada yang dicapai Badan/Panitia Pengawas Pemilu 2009.

Dan ketiga, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai yang bertugas menegakkan KAP. Selama ini UU hanya menugaskan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota untuk menindaklanjuti pengaduan yang diterima. Akan tetapi, tidaklah jelas apa yang dimaksud dengan menindaklanjuti. Karena itu UU Pemilu perlu menugaskan KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota untuk:

- (a) Mendengarkan, mengkaji dan merespon dengan segera setiap keberatan yang diajukan oleh Saksi Peserta Pemilu.
- (b) Menampung, mengkaji dan mengambil kata putus perihal pengaduan tentang dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu.

UU Pemilu juga perlu menugaskan KPPS, PPS, dan PPK, sesuai dengan lingkup tugas masing-masing, untuk mendengarkan, mengkaji, dan merespon keberatan yang diajukan oleh Saksi Peserta Pemilu. Pelaksana/ Penyelenggara Pemilu semua tingkatan wajib membuat Berita Acara setiap kasus yang ditangani.

Selain itu, KPU perlu diberi tugas untuk menyusun *Standard Operating Procedures* (SOP) dalam menampung, mengkaji, dan mengambil kata putus perihal keberatan, dan pengaduan. SOP ini setidaknya-tidaknnya mencakup:

- (a) Siapa saja yang dapat mengajukan keberatan dan pengaduan?
- (b) Apa saja substansi proses penyelenggaraan Pemilu yang dapat menjadi objek keberatan dan pengaduan?
- (c) Apa persyaratan yang wajib dipenuhi untuk dapat mengajukan keberatan dan pengaduan?
- (d) Bagaimana caranya mengajukan keberatan dan pengaduan?
- (e) Apa saja yang perlu dilaporkan mengenai dugaan pelanggaran KAP

(Formulir Pengaduan dugaan Pelanggaran KAP)

- (f) Instansi apa yang memiliki kewenangan dan kewajiban menampung, merespon, dan menindaklanjuti keberatan dan pengaduan?
- (g) Kapan, bagaimana, dan berapa lama jangka waktu instansi yang berwenang dapat menampung, merespon, dan menindaklanjuti keberatan dan pengaduan?
- (h) Apa saja bentuk tindak lanjut (bentuk penyelesaian) yang dilakukan oleh instansi yang berwenang?

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut di atas, KPU wajib membentuk Biro Investigasi Pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu dalam lingkungan Sekretariat Jendral KPU yang bertugas menyelidiki dan mengkaji laporan dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu, dan mengajukan rekomendasi keputusan (terbukti bersalah atau tidak dan sanksinya bila terbukti bersalah) kepada Rapat Pleno KPU. Bagian (atau nama lain) ini juga perlu dibentuk di KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugas yang sama. Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan kewenangan Biro, KPU dapat merekrut tenaga profesional dari luar sesuai dengan kebutuhan dan berdasarkan kontrak kerja. KPU perlu membentuk suatu sistem penegakan Ketentuan Administrasi Pemilu yang terpadu mulai dari tingkat Desa/Kelurahan sampai pada tingkat nasional.

Daftar Pustaka

- Chad Vickery, Ed., *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Election (GUARDE)*, IFES dan USAID, 2010.
- Badan Pengawas Pemilu, *Laporan Pengawasan Pemilu Tahun 2009*, (belum diterbitkan) Jakarta, 2010.
- Management of Challenges and Complaints*, dalam *ACE Electoral Knowledge Network*, Management of Challenges and Complaints. htm 19 Mei 2011.

Bandingkan dengan Topo Santoso, dkk., *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, dan Kajian Pemilu 2009-2014*, (Jakarta: Perludem, 2006), 131-132.

Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), h. 183-186.

Website AEC The Electoral Knowledge Network, *Encyclopaedia: Legal Framework Electoral Dispute Resolution*.

PROBLEM DESAIN DAN PENANGANAN PELANGGARAN PIDANA PEMILU

Topo Santoso, PhD

DI Indonesia, penyelenggaraan pemilu telah dilakukan sejak 1955. Menilik ke belakang, pengalaman pelaksanaan pemilu atau sistem perwakilan bahkan cikal bakalnya telah terlaksana sejak jaman kolonial yakni pemilu lokal di Yogyakarta dan Minahasa (Sulawesi Selatan).¹ Semenjak era Soeharto atau lebih identik dengan rejim “Orde Baru” Pemilu telah terlaksana secara berturut-turut pada tahun, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Pemilu berikutnya seharusnya diadakan tahun 2002, namun karena kondisi politik, sosial, dan krisis ekonomi yang berlarut saat itu maka pada tahun 1998 yang akhirnya meruntuhkan dominasi rezim Soeharto, maka Pemilu diadakan tahun 1999 dan Indonesia menjadi negara yang berhasil mengadakan pemilu paling demokratis sejak 30 tahun.² Pemilu terakhir dilaksanakan pada tahun 2004 dan 2009. Pemilu berikutnya akan diadakan tahun 2014.

Kita harus selalu melakukan evaluasi terhadap peraturan pemilu dan pelaksanaannya. Hal ini penting karena beberapa alasan: pertama, meskipun diklaim Pemilu 2009 telah berjalan dengan relatif baik, banyak kekurangan (baik serius maupun tidak) yang terjadi. KPU Pusat mendapat

1 Feith, Herbert, *Pemilihan Umum 1955 di Indonesia [The 1955 Indonesian General Election]*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999) hal 1-8.

2 Saifullah Ma'shum, *KPU & Kontroversi Pemilu 1999 [General Election Commission and Controversy of the 1999 General Elections]*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2001) hal ix. Ma'shum menggarisbawahi bahwa pemilu 1999 dianggap “unik.” Alasannya adalah karena dua pendapat berbeda tentang pemilu. Berdasarkan Panitia Pengawas Pemilu dan pengamat internasional, pemilu tahun 1999 terlaksana secara demokratis. Ironisnya, KPU mengatakan (pada saat tersebut terdiri atas perwakilan partai politik) bahwa pemilu tidak demokratis dan mengalami banyak ketidakteraturan/ irregularities.

banyak kritik dan dianggap kurang kredibel menjalankan tugasnya seperti terlihat pada kisruh dan semrawutnya soal daftar pemilih sehingga DPR pun berinisiatif mengubah UU Penyelenggara Pemilu (yang salah satu klausulnya bakal memangkas masa tugas KPU). Di luar hal itu masih ada setumpuk persoalan menyangkut pemilu 2009 mesti dievaluasi dengan baik dan obyektif. Memang, baik KPU maupun Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) secara internal telah melaksanakan evaluasinya masing-masing. Meski demikian suatu evaluasi yang lebih obyektif sebaiknya juga dilakukan sehingga memberi gambaran dan rekomendasi yang lebih akurat.

Pakar pemilu Malaysia, Sothi Rachagan (1993), mengingatkan bahwa tujuan hukum pemilu menjamin dilaksanakannya pemilu secara lancar dan bebas akan gagal oleh beberapa sebab, diantaranya karena adanya “lacuna” (kekosongan) dalam perundang-undangan pemilu yaitu ketiadaan aturan untuk mengatur aspek tertentu dari proses pemilu, ketidakadilan dalam substansi aturan pemilu, penerapan yang diskriminatif dari aturan tertentu, serta jarak antara hukum dan prakteknya yakni berupa pelanggaran hukum pemilu. Mengamati pelaksanaan pemilu 2009 yang lalu, kita mesti merenungkan benar ungkapan Rachagan di atas.

Barangkali undang-undang pemilu di Indonesia merupakan undang-undang pemilu yang paling sering diubah. Maksudnya tentu untuk perbaikan. Tidak terkecuali Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 (yang digunakan pada Pemilu 2004) dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 (yang digunakan dalam Pemilu 2009) yang dalam banyak hal berubah dari undang-undang pemilu sebelumnya.

PEMILU HARUS DILINDUNGI

Ketentuan tentang tindak pidana pemilu telah dimuat baik dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (*Criminal Code*), Undang-undang Pemilu (*Election Act*), ataupun dalam Undang-undang Khusus tentang Tindak Pidana Pemilu (*election offences Act*). Sejak awal abad 19 di Inggris, misalnya telah ada *the Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883*. Undang-undang ini meliputi suap (*bribery*), *treating*, *undue influence*, *personation*, dan *unauthorised expenditure* yang disebut sebagai

corrupt practices. Sementara di AS juga terdapat *Corrupt Practices Act, 1925* dan *the Hatch Political Activity Act, 1940*. Aspek penting yang berkaitan dengan tindak pidana pemilu adalah tentang bagaimana jika terjadi perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana pemilu. Siapa yang berwenang menyelesaikan kasus itu? Bagaimana mekanisme penyelesaian suatu tindak pidana pemilu? Apakah mekanisme sebagaimana ditentukan dalam hukum itu dalam prakteknya benar-benar dilaksanakan? Bagaimana perkembangan pengaturan tindak pidana pemilu?

Perundangan-undangan pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk tindakan ilegal, dan praktik korup. Sanksi non-pidana maupun pidana harus dijatuhkan terhadap pelanggaran baik oleh penyelenggara pemilu maupun penegak hukum. Kesempatan untuk menggugat hasil pemilu dan penyelesaian masalah bagi pihak yang dirugikan harus disediakan oleh undang-undang. Proses pengajuan keberatan dan laporan pelanggaran harus diatur. Dampak pelanggaran terhadap hasil pemilu juga harus diatur di dalam undang-undang. Setiap pihak yang mengajukan keberatan, menyangkal hasil pemilu atau hak partai politik lainnya harus mendapat akses atas keadilan dan penyelesaian masalah.

Tujuan yang ingin dicapai adalah “perlindungan proses pemilu dari kecurangan”. Penegakan hukum merupakan faktor pencegah terhadap pelanggaran atau kecurangan yang mengancam integritas pemilu. Setiap pelanggaran harus dikoreksi. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya masing-masing dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas itu, yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum.³

Keberadaan ketentuan pelanggaran-pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu menjadi sangat penting karena motif dan peluang melanggar undang-undang pemilu tetap menjadi ancaman potensial. Beberapa peserta pemilu cenderung mengambil keuntungan dari ketiadaan ketentuan. Perilaku yang salah ini menunjukkan kualitas proses demokrasi, menciptakan kerugian bagi pihak lain dan publik pada umumnya. Perilaku yang tidak baik selama proses pemilu juga merupakan

3 Dobrzynska, Agnieszka, “Enforcement of Electoral Integrity,” September 08, 2006. <http://aceproject.org/aceen/topics/>

pelanggaran kepercayaan publik dan tindakan ilegal. Untuk menghadapi masalah tersebut, institusi yang berbeda dan mekanismenya dapat bertanggungjawab untuk menegakkan pemilu yang integritas sebagaimana dimandatkan oleh legislasi, dan kerangka hukum masing-masing negara.

Di dalam kerangka hukum menyangkut penegakan atas pelanggaran pemilu terdapat hal-hal yang perlu dipertimbangkan, diantaranya: Pertama, perilaku yang tidak wajar baik langsung atau tidak langsung memengaruhi hasil pemilu seharusnya dilarang. Kedua, tindak pidana pemilu harus mencakup segala tindakan yang dilakukan yang mengancam proses pemilu; sehingga subyek tindak pidana pemilu tidak harus dibatasi kepada kandidat. Selain itu pula harus mencakup anggota masyarakat, pemilih, kandidat, dan partai politik, lembaga penyelenggara, staf, aparat pemerintah, staf keamanan, penegak hukum, bahkan masyarakat asing. Ketiga, ketentuan terkait dengan tindak pidana pemilu harus melindungi secara memadai setiap tahapan pemilu. Alasannya karena pada masing-masing tahapan, setiap tindak pidana terhadap hak mendasar masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi hasil pemilu dapat terjadi. Karena seluruh tahapan pemilu sangat penting dalam proses pemilu, ketentuan-ketentuan terkait tindak pidana pemilu tidak hanya berfokus pada tahap tertentu (misalnya, tahap kampanye) tetapi juga kecurangan yang terjadi dalam pendaftaran pemilih yang banyak didukung oleh partai-partai atau kandidat tertentu yang justru belum terdaftar. Situasi ini baik secara langsung maupun tidak memengaruhi hasil pemilu. Hal yang sama juga terjadi dalam manipulasi perhitungan suara.

PELANGGARAN PIDANA PEMILU

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus mengatur sanksi untuk pelanggaran undang-undang pemilu.⁴ Banyak negara-negara menciptakan aturan pelanggaran pemilu dalam undang-undang pemilu mereka. Setiap ketentuan pidana yang dibentuk untuk

4 *International IDEA, International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002) , hal.93.

keperluan hukum harus merefleksikan tujuan penyusunan undang-undang. Misalnya: “Setiap upaya tindakan pencegahan pelanggaran, praktik korup dan praktik-praktik ilegal di pemilu; dan aturan tentang gugatan pemilu.” Dalam rangka penegakan demokrasi, upaya perlindungan integritas pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik curang atau pelanggaran pidana pemilu. Dalam keterkaitannya dengan peraturan pemilu, UU tidak hanya mengatur proses pemilu tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi pemilu yang bebas dan adil.

Berdasarkan deskripsi di atas dapat disimpulkan bahwa maksud penyusunan peraturan pelanggaran pemilu tidak hanya melindungi peserta pemilu (partai politik atau kandidat) tapi juga lembaga pelaksana dan pemilih. Ketentuan tentang pelanggaran pemilu ditujukan untuk melindungi proses pemilu dari segala bentuk pelanggaran. Perlindungan ini akan meningkatkan kualitas pelayanan yang ditujukan oleh perwakilan terpilih atau pimpinan pemerintah dalam merepresentasikan aspirasi pemilih.

Untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, bagi para pihak yang mengikuti pemilu, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupaan, penipuan, dan praktek-praktek curang lainnya, yang akan memengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Jika pemilihan dimenangkan melalui cara-cara curang (*malpractices*), maka sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati. Guna melindungi kemurnian pemilihan umum yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilihan umum sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakekat *free and fair election* itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman.

DEFINISI

Sebelum adanya UU No. 10 Tahun 2008 tidak ada definisi yang diberikan

oleh suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai apa yang disebut dengan Tindak Pidana Pemilihan Umum. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia yang merupakan peninggalan Belanda telah dimuat lima pasal yang substansinya adalah tindak pidana pemilu tanpa menyebut sama sekali apa yang disebut dengan tindak pidana pemilu.⁵ Begitu pula di dalam beberapa Undang-undang Pemilu yang pernah berlaku di Indonesia mulai dari UU No. 7 Tahun 1953, UU No. 15 Tahun 1969 (yang telah diubah beberapa kali dengan UU No. 4 tahun 1975, UU No. 2 Tahun 1980, hingga UU No. 1 Tahun 1985), UU No. 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan pelaksanaan pemilu 1999, hingga UU No. 12 Tahun 2003 (dan UU No. 23 tahun 2003). Undang-undang pemilu di atas, memuat ketentuan pidana di dalamnya, tetapi semuanya tidak memberi definisi apa yang disebut dengan tindak pidana pemilu. Barulah pada UU No. 10 Tahun 2008, undang-undang memberi definisi tindak pidana pemilu.

Di luar Indonesia praktek-praktek curang dalam penyelenggaraan pemilu dikenal dengan istilah *corrupt practices*. Istilah ini tidak ada arti yang baku dan berlaku untuk berbagai negara. Praktek-praktek yang disebut *corrupt practices* ini telah dinyatakan melawan hukum oleh banyak negara sejak awal abad ke-19 karena dipandang dapat memengaruhi penggunaan hak memilih (*right to vote*).

Pengertian kepastakaan dari istilah ini lebih luas dibanding pengertiannya secara hukum. Oleh karena itu, kedua pengertian itu tidak persis sesuai satu sama lain. Menurut kamus kata 'corrupt' bermakna "yang merusakkan tabiat", "jahat", "untuk membuat tunduk kepada pengaruh yang tidak pantas", "untuk menurunkan dengan prinsip atau nilai moral tak waras; tak kokoh"⁶, "secara moral hina atau sesat dari prinsip yang benar", "merendahkan kesusilaan politis". Menurut kamus yang lain, istilah

5 Tindak pidana di Indonesia sebagian besar terkumpul dalam KUHP, sebagian lainnya dimuat dalam undang-undang pidana di luar KUHP (misalnya UU tentang Pemberantasan tindak pidana korupsi), dan sebagian lainnya tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan non pidana (seperti dalam UU Perbankan, UU Pasar Modal, UU Pemilu, dan UU Partai Politik). Di dalam KUHP tindak pidana pemilu dimuat mulai dari Pasal 148 hingga Pasal 152. Pasal-pasal ini tidak dimuat dalam satu bab khusus mengenai tindak pidana pemilu, tetapi di dalam Bab IV Buku kedua KUHP mengenai "Kejahatan terhadap Pelaksanaan Kewajiban dan Hak Kenegaraan).

6 Webster's, Third New International Dictionary of the English Language, (1968) 512.

‘corrupt’ berarti “untuk menghancurkan atau menyesatkan kesetiaan atau integritas seseorang,” untuk memengaruhi bertindak dengan curang atau dengan tidak benar, ‘untuk membuat dapat disogok’, Istilah ‘Praktek’ berarti “ untuk menggunakan”, “penggunaan”, “mempekerjakan”. Dengan begitu “corrupt practice” berarti untuk menggunakan suatu yang jahat di (dalam) pemilihan. Bagaimanapun, tidak semua jenis dari “evil or dishonest practice” berarti “corrupt practice” di dalam perundang-undangan.

Cakupan dari corrupt practices ini juga berkembang sehingga cukup luas tidak hanya terkait dengan pelanggaran yang berhubungan dengan pendanaan atau uang. Di Amerika Serikat istilah *corrupts practices* ini dapat kita jumpai misalnya pada *Corrupts Practices Act of 1925*. Sementara di Inggris istilah ini dapat kita jumpai di dalam *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1883*. Menurut *Corrupt and Illegal Practices Act, 1883* *corrupt practices* meliputi : (1) *bribery*, (2) *treating*, (3) *undue influence*, (4) *personation*, dan (5) *unauthorised expenditure*.

Sementara kecurangan lainnya seperti *paid conveyancing*, *advertising*, *hiring without authority committee rooms*, *voting without qualification*, dan sebagainya masuk dalam kategori *Illegal Practices*.⁷ Agak berbeda dengan itu, di India, menurut *the Representation of the People Act, 1951* cakupan dari *corrupt practices* lebih luas lagi karena mencakup : (1) *bribery*, (2) *undue influence*, (3) *appeal to vote or refrain from voting on ground of religion, race, community or language and the use of or appeal to religious or national symbols*, (4) *promotion of enmity or hatred between different classes of the citizens on grounds of religion, race, caste, community, or language*, (5) *publication of false statement in relation to personal character or conduct of any candidate*, (6) *hiring or procuring vehicle or vessel*, (7) *incurring excessive expenditure*, (8) *obtaining or procuring or abetting or attempting to obtain or procure any assistance of government servant and booth capturing*.⁸

Sama halnya dengan istilah tindak pidana pemilu yang tidak diberi definisi, maka istilah *corrupt practice* di dalam the Representation of

7 Hans Raj Jhingta, *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951* (1996) 1-2.

8 Section 2 (c) and Section 123 of the Representation of the People Act, 1951.

the People Act, 1951 telah digunakan secara umum menandakan kategori seperti tersebut di tempat itu tanpa penegasan maksud/arti yang konseptual. Dengan begitu istilah ini hanya berarti dan meliputi semua aktivitas itu dari suatu calon, agen-nya atau orang lain yang dilarang oleh *Section/Bagian* 123 dari undang-undang itu .

Dapat dikatakan bahwa *election offenses* dan *corrupt practises* mempunyai pengertian yang sama sebagaimana dikatakan oleh Prof. Sothi Rachagan yang menyatakan bahwa : “There are three election offences of particular relevance to campaigns treating, undue influence and bribery. The law treats these as corrupt practices and specifies severe penalties.”⁹

BATASAN DALAM UU NO. 10 TAHUN 2008

Untuk memberikan batasan mengenai apa yang dimaksud dengan tindak pidana pemilu, dalam pembahasan ini kita mengacu pada ketentuan sebagaimana disebut pada Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008, yang secara garis besar dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam undang-undang tersebut.¹⁰ Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota DPR yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu, maka perbuatan itu tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Begitu juga tindak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan pemilu, tetapi tidak diatur dalam UU Pemilu. Misalnya, penyimpangan

9 S. Sothi Rachagan, *Law and The Electoral Process in Malaysia* (1993) 146.

10 Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008 selengkapnya berbunyi: Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.

keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana pemilu, melainkan tindak pidana korupsi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tindak pidana pemilu dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya dan harus diselesaikan agar dapat tercapai tujuan mengadakan ketentuan pidana itu untuk melindungi proses demokrasi melalui Pemilu.

Tindak Pidana Pemilu diatur pada Bab XXI, mulai Pasal 260 sampai Pasal 311 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Mengingat kebiasaan di Indonesia, setiap pemilu UU selalu diubah, maka dalam UU Pemilu yang akan datang pun kemungkinan pengaturan tindak pidana pemilu ini juga mengalami perubahan. Jadi, uraian ini hanya membahas tindak pidana pada UU Pemilu terakhir.

Subyek tindak pidana pemilu ini meliputi pengurus partai politik, pelaksana kampanye, calon anggota DPR, DPD, DPRD, penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, hingga setiap orang. Dari segi kesalahan, tindak pidana pemilu ada yang berunsur sengaja dan kealpaan. Dari segi sanksi tindak pidana pemilu diancam sanksi penjara dan denda yang diancam secara kumulatif (ada kata “dan”), dan tidak alternatif seperti pada UU No. 12 Tahun 2003. Artinya, terdakwa yang terbukti bersalah harus dijatuhi penjara dan denda sekaligus. Untuk sanksi penjara, ada ancaman pidana minimum dan maksimum.

Dengan demikian dari segi politik hukum, sejak di dalam KUHP, para pembuat undang-undang telah melihat adanya sejumlah perbuatan yang berkaitan dengan pemilihan umum yang berbahaya bagi pencapaian tujuan pemilihan sehingga harus dilarang dan diancam dengan pidana. Terlihat kecenderungan peningkatan cakupan dan peningkatan ancaman pidana dalam beberapa undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia. Misalnya jumlah tindak pidana pemilu pada UU No. 10 Tahun 2008 lebih dua kali lipat dibanding tindak pidana pemilu di UU No. 12 Tahun 2003. Ini dapat dipahami sebagai suatu politik hukum pembuat undang-undang guna mencegah terjadinya tindak pidana ini. Masalahnya, apakah kriminalisasi yang dilakukan sudah tepat? Kita melihat di dalam UU No. 10 Tahun 2008 hampir seluruh penambahan tindak pidana adalah menyangkut penyelenggara pemilu, termasuk hal-hal yang masuk wilayah administrasi pemilu dan layak diberi sanksi administrasi atau kode etik, justru diancam dengan sanksi pidana.

Tindak pidana pemilu harus diproses melalui sistem peradilan pidana, yakni melalui kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Di negara-negara lain pun seperti ini. Sanksi pidana adalah yang paling keras sehingga hanya negara melalui pengadilan yang bisa menjatuhkan saksi untuk pelaku tindak pidana pemilu.

PELAKU TINDAK PIDANA PEMILU

Sepanjang sejarah pemilu di Indonesia yang dapat menjadi subyek tindak pidana pemilu adalah manusia selaku pribadi kodrati. Dengan kata lain, korporasi atau badan hukum dan partai politik bukanlah subyek tindak pidana pemilu. Meskipun dalam Pasal 282 (lembaga survey), Pasal 284 dan 285 (perusahaan pencetakan suara), Pasal 307 dan 308 (lembaga yang melakukan penghitungan cepat) menyebut lembaga/ perusahaan sebagai subyek atau pelaku tindak pidana, sebetulnya tidak tepat sebab dalam pasal-pasal itu sanksi pidananya kumulatif penjara dan denda. Hanya manusia saja yang bisa dijatuhi sanksi penjara.

Dengan demikian subyek tindak pidana dalam Undang-Undang No.10 Tahun 2008 sebenarnya adalah orang, bukan lembaga/ perusahaan/ korporasi. Penyebutan kata lembaga/ perusahaan dalam undang-undang ini tidak disertai dengan siapa yang mewakili lembaga/ perusahaan yang harus bertanggung jawab. Meskipun demikian karena UU No. 10 Tahun 2008 menyebut subyek “lembaga” atau “perusahaan” maka jika terjadi tindak pidana mengenai pasal-pasal yang memuat kata “lembaga” atau “perusahaan” tersebut maka harus ada dari pihak “lembaga” atau “perusahaan” tersebut yang bertanggung jawab secara pidana.

Dalam peraturan hukum pidana, orang yang dapat dipidana adalah orang yang dapat dipersalahkan telah melakukan suatu perbuatan yang dilarang, yaitu orang yang melakukan suatu perbuatan yang dilarang atau melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat yang dilarang undang-undang. Jadi harus dicari siapakah orang dalam “lembaga” atau “perusahaan” yang bertanggung jawab terhadap perbuatan atau akibat yang dilarang undang-undang. Untuk itu setiap kasus harus dilihat satu persatu. Tidak bisa digeneralisir. Disamping itu ajaran hukum pidana juga

mengenai adanya penyertaan pidana, termasuk di dalamnya orang yang turut serta, menggerakkan, menyuruh melakukan tindak pidana, atau membantu tindak pidana.

PERKEMBANGAN

Jumlah tindak pidana Pemilu meningkat dua kali lipat daripada yang diatur dalam undang-undang pemilu sebelumnya (UU No. 12 Tahun 2003), ada perkembangan yang cukup drastis dalam undang-undang terbaru ini, yaitu semakin beratnya ancaman hukuman minimal dan maksimal terhadap pelaku tindak pidana pemilu tersebut, baik berupa denda maupun sanksi penjara yang dapat dijatuhkan sekaligus.

Tindak pidana pemalsuan surat untuk menjalankan suatu perbuatan dalam pemilu, misalnya, dalam UU No.12 Tahun 2003 hanya diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,- atau paling banyak Rp6.000.000,-. Dalam UU No.10 Tahun 2008, perbuatan seperti itu diancam dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan paling banyak Rp72.000.000,00 (tujuh puluh dua juta rupiah).

Dalam UU No. 10 Tahun 2008 ada peningkatan jumlah ketentuan pidana terhadap tindakan menyimpang atau pelanggaran yang mungkin dilakukan oleh penyelenggara pemilu dalam menjalankan tugas-tugas kepemiluan, yakni 15 ketentuan pidana terhadap anggota KPU dan aparatnya dan 2 ketentuan bagi jajaran pengawas pemilu.

PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU

Meskipun ketentuan mengenai tindak pidana pemilu sudah ada sejak awal kemerdekaan yaitu di dalam KUHP (UU No. 1 Tahun 1946) yang selanjutnya telah diatur pula di dalam undang-undang pemilu 1953, undang-undang pemilu Orde Baru, dan UU No. 3 Tahun 1999, tetapi

sampai undang-undang pemilu terakhir tadi belum ada mekanisme khusus untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu. Dengan kata lain tindak pidana pemilu di Indonesia diselesaikan sebagaimana tindak pidana lainnya. Kesimpulan ini dapat kita tarik berdasarkan penelitian terhadap undang-undang pemilu yang pernah ada di Indonesia yang hanya memuat mengenai ketentuan pidana pemilu, tetapi tidak mengatur mengenai prosedur penyelesaiannya. Barulah dalam UU No. 12 Tahun 2003 (dan UU No. 23 Tahun 2003) terdapat beberapa pengecualian dalam hal penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan bagi tindak pidana pemilu yang berbeda dengan tindak pidana lainnya. Setelah itu maka UU No. 10 Tahun 2008 juga mengatur beberapa ketentuan penanganan tindak pidana pemilu yang berbeda dari tindak pidana umum.

Dari segi hukum acara, terdapat perkembangan yakni ditentukannya waktu penyelesaian yang singkat – mulai dari penyidikan hingga pemeriksaan di sidang pengadilan. Ketentuan waktu-singkat ini dapat dikatakan sudah sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai dari pengaturan pidana pemilu itu sendiri. Sebab, tindak pidana pemilu dapat dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya. Karena itu, harus diselesaikan dalam waktu singkat agar tujuan mengadakan ketentuan pidana pemilu itu dapat tercapai, yakni untuk melindungi proses demokrasi melalui Pemilu. Meski demikian, sebetulnya pembatasan waktu di dalam UU No. 10 Tahun 2008 terlampau singkat, sehingga justru mengakibatkan banyak pelanggaran yang secara materiil terjadi tidak bisa diproses lebih lanjut.

Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana pemilu 2009 dibandingkan dengan pemilu 2004 paling tidak menyangkut lima hal, yaitu: 1) waktu penyelidikan/penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan lebih cepat; 2) waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail; 3) pemeriksaan perkara dilakukan oleh hakim khusus; 4) putusan pengadilan negeri boleh dibanding ke pengadilan tinggi, tanpa membedakan besar ancaman hukumannya; dan 5) Adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara peserta pemilu, paling lambat lima hari sebelum hasil pemilu ditetapkan secara nasional.¹¹ Ketentuan ini pada kenyataannya, telah “mengubur” banyak laporan tindak pidana pemilu

11 Lihat pasal 257 UU No. 10 Tahun 2008

baik yang sedang diproses pengawas pemilu, disidik polisi, ditangani jaksa, ataupun yang masuk pengadilan.

Pelanggaran pidana Pemilu penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.¹² Penegak Hukum yang Berperan dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu: Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Dalam pemilihan umum, kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana pemilu yang diterima dari pengawas pemilu dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan.

Perkara tindak pidana pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum, di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, ditambah beberapa ketentuan khusus dalam UU Pemilu. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Meskipun disebut hakim khusus, pada kenyataannya kesiapan dan kemampuan khusus ini tentang berbagai peraturan pemilu masih kurang, sehingga perlu ditingkatkan lagi. Artinya hakim khusus ini mestinya bukan hakim yang “sekadar” mendapat Surat Perintah sebagai hakim khusus pemilu, tetapi mesti disiapkan secara mendalam tentang kepemiluan dan tentang kepidanaan. Jadi tidak cukup hanya menguasai hukum pidana dan acara pidana, tetapi seluk beluk kepemiluan juga mesti dikuasai.

KELEMAHAN DALAM PENEGAKAN HUKUM

Jika jarak hukum dengan prakteknya kian jauh, maka hukum itu jadi

12 Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008.

aturan yang sekarat bahkan mati. Aturan yang dilanggar berkali-kali tapi tidak bisa ditegakkan dan pelakunya tidak dijatuhi sanksi, maka menjadi sia-sia mengaturnya. Dalam pelaksanaan pemilu 2004 dan 2009 lalu, Panwaslu di seluruh Indonesia membawa ribuan kasus ke sistem peradilan pidana. Anehnya, meski ribuan kasus dinyatakan “guilty” karena pelanggaran tindak pidana pemilu, ada beberapa tindak pidana pemilu yang hampir-hampir “tidak pernah teruji” di pengadilan, misalnya tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan Dana Kampanye.

Berbagai data di lapangan yang dilakukan baik oleh pemantau maupun pengawas membuktikan banyaknya keganjilan dan bukti-bukti awal pelanggaran dalam soal ini. Faktor-faktor baik hukum maupun non hukum tidak mustahil menghambat penegakannya. Secara normatif, jika terbukti maka ancamannya cukup berat yaitu “eliminasi” dari proses pemilu. Dalam konteks pilkada nanti, tentu ini menjadi sulit ditegakkan (paling tidak secara sosiologis ada hambatan). Kalau memang tujuan yang ingin dicapai dari aturan ini tidak mungkin dijalankan dalam prakteknya. Kita menyarankan ke depan, aturan-aturan yang sulit ditegakkan ini mesti dikaji ulang atau dipertajam.

Meskipun telah ada berbagai upaya baik dari pengawas maupun penegak hukum, bukan berarti upaya menjerat pelanggar aturan pemilu senantiasa mulus. Paling tidak ada empat masalah penegakan hukum pemilu yang mesti ditingkatkan pembahasannya yaitu kesamaan persepsi antara pengawas pemilu di satu sisi dengan penegak hukum (polisi-jaksa-hakim) di sisi lain; penggunaan “diskresi” dalam menyelesaikan tindak pidana pemilu; dan kesiapan pengawas pemilu dan penegak hukum dalam menghadapi berbagai tekanan; serta konsistensi dalam penegakan hukum pemilu.

Sikap tegas pengawas pemilu yang membawa temuan-temuan tindak pidana pemilu ke polisi akan menjadi tidak bermakna jika saja polisi tidak sepakat dengan pengawas pemilu, khususnya menyangkut perbuatan mana yang sudah memenuhi unsur-unsur tindak pidana pemilu. Terhentinya kasus kadang malah menjadi “senjata makan tuan” bagi pengawas pemilu karena kemungkinan akan ada “balasan” berupa pengaduan pihak lain ke polisi. Oleh sebab itu kesamaan persepsi antara pengawas pemilu dengan penegak hukum menjadi sangat penting.

Seringkali juga penegakan suatu peraturan dikaitkan dengan dua sisi dilematis antara menjaga ketentraman atau kedamaian dengan penegakan hukum. Hal ini menjadi sangat relevan dalam kaitan tindak pidana berkaitan politik seperti pemilu ini, sebab upaya penegakan hukum kepada seseorang mungkin akan berhadapan dengan sikap konfrontatif dari massa darimana sang tersangka/ terdakwa berasal. Kadang faktor tidak terlalu besarnya kuantitas kecurangan juga menjadi alasan untuk tidak menangani suatu kasus sesuai hukum yang ada.

Konsistensi dalam penegakan aturan pemilu juga sangat penting. Sikap tegas yang hanya ditujukan di awal, atau terhadap sebagian pihak saja, atau di daerah tertentu saja, hanya akan membuat masyarakat tidak hormat dan bersikap sinis pada penegakan hukum pemilu. Tentu ini sangat berbahaya sebab kualitas pelaksanaan pemilu bisa sangat berkurang dan terdegradasi. Oleh sebab itu, langkah awal pengawas pemilu dalam membawa kasus-kasus kecurangan kepada penegak hukum menjadi langkah awal yang baik yang harus diikuti langkah serupa secara konsisten.

Memang pemilu 2009 telah berjalan dan menghasilkan wakil rakyat, wakil daerah dan pemimpin nasional, tapi jangan lupakan berbagai kelemahan yang secara substansial perlu diperbaiki. Kita perlu merenungkan bahwa tujuan pengaturan pemilu agar pemilu berjalan lancar dan bebas akan gagal jika kekosongan hukum belum bisa diatasi, jika ketidakadilan dan diskriminasi masih terus terjadi dan jika jarak antara hukum dan praktek pemilu kian mengganggu. Jadi, pada konteks inilah evaluasi pemilu penting dilakukan.

PENERAPAN TINDAK PIDANA PEMILU

Masalah dalam penanganan tindak pidana dalam UU No. 10/2008 yang khas pemilu (tidak ada padanan-nya dalam KUHP) muncul selama Pemilu 2009. Sebagai contoh, melakukan kampanye di luar jadwal (Pasal 269), pelanggaran pidana dalam kampanye (Pasal 270), politik uang (Pasal 274), dana kampanye melebihi batas (Pasal 276). Dalam menghadapi tindak pidana pemilu semacam ini acapkali terjadi kegamangan baik di kalangan

pengawas pemilu bahkan juga di kalangan penegak hukum. Penyebabnya karena kurang dipahaminya sejarah pembentukan pasal-pasal pidana itu (penafsiran historis), maksud/ tujuan dibuatnya pasal pidana itu (penafsiran teleologis/ fungsional), dan kaitan pasal pidana itu dengan ketentuan lain dalam UU/ peraturan terkait (penafsiran sistematis).

Pertanyaan yang lain adalah, sejauh mana ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana pemilu telah dilaksanakan dalam penyelesaian kasus itu di pengadilan? Adakah perbedaan pemahaman dalam melihat satu atau beberapa unsur tindak pidana pemilu? Apa argumentasi hakim dalam memberikan putusan pada kasus-kasus itu? Pertanyaan ini penting mengingat dalam beberapa kasus, hakim ternyata berbeda pandangan, ada hakim yang berpandangan sempit yang melihat secara teknis arti setiap kata dalam undang-undang, ada juga hakim yang berpandangan lebih luas yakni disamping melihat arti harfiah yang muncul dari setiap unsur juga melihat secara teleologis atau maksud dibuatnya suatu aturan.

Menurut hemat penulis, seorang hakim dalam mengadili perkara tindak pidana pemilu seperti *money politics* ini harus memahami “bahasa politik” dalam arti tidak berpandangan hukum secara sempit, misalnya semua harus terbukti dari kata-kata secara tegas. Dalam dunia politik upaya memengaruhi bisa dilakukan dengan berbagai cara. Dalam politik itu cara memengaruhi berbagai macam, ada yang diucapkan dengan kata-kata, ada yang dengan memberi isyarat atau tanda-tanda, tapi substansinya atau isinya adalah untuk memengaruhi orang untuk memilih partainya.

Tindakan dengan isyarat itu sebetulnya memang politik dan itu sudah dikategorikan memengaruhi atau memaksa, mengajak untuk melanggar undang-undang atau ketentuan. Jadi hakim juga perlu pemahaman atau konteks politik dari suatu peristiwa, tidak hanya hukum saja. Memahami ketentuan pidana pemilihan umum sesuai konteksnya, sebab pemilu itu suatu kegiatan politik, yaitu memengaruhi orang untuk memilih suatu tanda gambar atau suatu parpol atau suatu calon.

Berdasarkan keterangan di atas, jelaslah bahwa pada beberapa kasus majelis hakim berusaha memahami tindak pidana pemilu secara lebih luas dan memperhitungkan perbuatan-perbuatan yang dituduhkan dengan aspek-aspek politik yang bisa dilakukan dengan berbagai cara itu. Hakim

berusaha untuk menggali isyarat-isyarat dari dunia politik yang meliputi perbuatan penyuaian dalam pemilu. Sementara majelis hakim pada kasus lainnya memahami secara lebih sempit atau lebih ketat terhadap unsur-unsur dari tindak pidana yang dituduhkan yang menyebabkan sulitnya dibuktikan tindak pidana itu. Pada putusan terakhir ini tampaknya ada perbedaan antara majelis hakim dengan maksud dibuatnya peraturan itu yang memperhitungkan aspek-aspek politik.

SOAL BATASAN WAKTU

Pelaporan kepada Bawaslu/ Panwaslu pada UU No. 12 Tahun 2003 diberi batas 7 (tujuh) hari. Dalam UU No. 10 Tahun 2008 batasan waktu pelaporan 3 (tiga) hari. Aturan ini sebetulnya telah diajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009, tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan batas waktu dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam kaitan ini penulis berbeda pandangan dengan putusan tersebut. Dipersingkatnya batas waktu pelaporan dari 7 (tujuh) hari pada UU No. 12 Tahun 2003 menjadi hanya 3 (hari) pada UU No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kemunduran dalam penegakan hukum pemilu, karena tidak memperhitungkan kondisi di berbagai daerah di Indonesia, sehingga berakibat banyak tindak pidana pemilu tidak bisa diproses lebih lanjut karena sudah dianggap *daluwarsa*.

Jika dibandingkan, betapa kontras dan tidak logisnya ketentuan "daluwarsa" dalam UU No. 10 Tahun 2008 dengan KUHP. Ketidakadilan itu sungguh terlihat dengan membandingkan antara perbuatan yang serius (mengubah hasil pemilu) dalam Pasal 298 UU No. 10 Tahun 2008 yang bisa dihukum hingga 60 bulan tetapi hak menuntutnya akan hapus hanya dalam waktu 3 (tiga) hari, sementara perbuatan yang sangat ringan (mengemis) dalam Pasal 504 yang diancam kurungan 6 minggu ternyata *daluwarsanya* 1 tahun (sesuai Pasal 78 ayat 1 KUHP).

Dikaitkan dengan maksud dan asas Pemilu, maka ketentuan "daluwarsa" yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku tindak pidana pemilu dan kemungkinan terpilihnya anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses yang curang yang melanggar hukum. Hal ini

jelas-jelas bertentangan dengan ketentuan konstitusi maupun undang-undang. Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran pemilu yang sangat singkat dalam UU No. 10 Tahun 2008 telah dengan jelas melanggar hak negara dalam menghukum seorang pelaku tindak pidana (*ius puniendi*). Sesuai pendapat para sarjana hukum pidana, batasan waktu (daluwarsa) ini seyogyanya hanya diterapkan untuk tindak pidana yang sangat ringan saja. Untuk tindak pidana yang berat, sebagian bahkan berpendapat tidak perlu ada daluwarsa.

Salah satu alasan yang sering didengar tentang batasan waktu sangat singkat itu, adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan pemilu selesai, agar proses pidana tidak mengganggu agenda pemilu, agar setelah pemilu selesai (dan para anggota DPR, DPD atau DPRD dilantik) tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya. Dengan demikian segala proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa lebih singkat dan cepat dibanding tindak pidana biasa. Ini dikenal sebagai jalur cepat atau "fast track" dalam proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu. Contoh paling jelas dari argumen pembuat UU ini terlihat dari Pasal 257 (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa: Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

Akibat dari pengaturan semacam ini adalah tidak bisa diprosesnya berbagai manipulasi dan tindak pidana lainnya terhadap berita acara atau sertifikat hasil penghitungan suara pada masa-masa paling krusial dalam pemilu yakni tahapan rekapitulasi suara di tingkat PPK, KPU Kabupaten/Kota dan KPU Provinsi. Dengan demikian pengaturan untuk mempercepat proses penyelesaian tindak pidana pemilu dengan semangat di atas jelas telah menyebabkan atau menyediakan lobang menganga untuk dilakukannya kecurangan pemilu tanpa bisa ditangani oleh penegak hukum. Ini tentu saja ironis dan tentu bukan ini yang diharapkan dalam suatu proses pemilu yang demokratis.

Semestinya pembatasan waktu dilakukan pada tindakan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan dan bukan dengan membatasi masa pelaporan 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Ketentuan untuk membatasi masa penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan

bisa dilakukan sebagaimana juga diatur dalam beberapa undang-undang khusus lainnya. Dengan adanya pembatasan waktu ini diharapkan ada kepastian bahwa tindak pidana pemilu akan selesai sesuai dengan waktu yang masuk akal dan tidak berlarut-larut. Akan tetapi, batasan waktu tidak seharusnya diterapkan pada masa pelaporan tindak pidana pemilu, sebab adakalanya suatu peristiwa baru diketahui beberapa hari, minggu, bulan atau bahkan tahun, setelah dilakukannya tindakan itu. Untuk menjamin adanya keadilan dan kesamaan, disesuaikan saja dengan ketentuan mengenai daluwarsa dalam Pasal 78 KUHP. Atau, jika pembuat UU ingin mengadakan aturan yang khusus, bisa saja batas waktu itu dibuat lebih masuk akal, misalnya 1 – 6 tahun sesudah kejadian.

Penyelesaian yang cepat dengan membatasi waktu pelaporan yakni 3 (tiga) hari sesudah kejadian hanya akan bermakna "kepastian" yaitu dengan "menghanguskan" semua laporan yang dilakukan lebih dari 3 (tiga) hari dan hanya akan memproses semua laporan yang masuk selama 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Hal ini mungkin akan memudahkan penegak hukum karena mudah dalam menolak menangani perkara, tetapi akibatnya banyak tindak pidana "menguap" dan pelakunya tidak tersentuh hukum. Rakyat tidak mendapat keadilan. Proses pemilu diwarnai pelanggaran yang tidak diproses secara layak. Para pelaku tidak mendapat sanksi dan tidak akan jera untuk mengulangi lagi di masa depan. Singkatnya, pengaturan batasan pelaporan yang singkat justru merusak asas pemilu, khususnya agar pemilu dijalankan secara Jujur dan Adil.

CATATAN PENUTUP

Dari uraian di atas, secara ringkas kita melihat beberapa persoalan dalam penanganan pelanggaran Pemilu. Pertama, Kriminalisasi yang banyak dilakukan di dalam UU No. 10 Tahun 2008 masih belum menemui sasaran, dengan banyak mengancam sanksi pidana hal-hal yang lebih tepat dikenakan sanksi lainnya, baik administratif maupun kode etik. Kedua, efektivitas penggunaan ketentuan pidana terkait dana kampanye kurang terbukti, baik karena proses dan mekanisme audit maupun karena sulitnya membongkar pelaporan dana kampanye yang tidak akurat atau yang fiktif. Begitu juga ketentuan pidana terkait "money politics" justru menimbulkan

ironi, di satu sisi sulit membuktikan “money politics” dalam jumlah besar oleh pelaku elit dengan mengatasnamakan berbagai jenis sumbangan atau sayembara dan sebagainya. Sementara “pelaku” kelas bawah mudah terkena pasal “politikuang” hanya dengan tindakan-tindakan sepele. Ketiga, batasan waktu dalam pelaporan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, serta proses banding ternyata di satu sisi bermaksud baik agar proses dan hasil pemilu tidak banyak diungkit-ungkit, tapi juga punya dampak buruk yakni musnahnya banyak perkara yang mungkin secara materiil memang memenuhi unsur tindak pidana pemilu.

Pengaturan tindak pidana pemilu terdapat dua pola, yaitu pengaturan dalam UU Pemilu dan pengaturan dalam UU khusus mengenai Tindak Pidana Pemilu. Indonesia mengatur tindak pidana pemilu dalam UU Pemilu sama seperti Filipina dan Singapura, sementara Malaysia mengaturnya dalam UU Khusus mengenai tindak pidana pemilu.¹³ Sementara itu, pengaturan prosedur penyelesaian tindak pidana pemilu secara umum merujuk kepada *Criminal Procedure Code* di masing-masing negara. Di Filipina, prosedur penanganan tindak pidana pemilu telah diatur dalam kitab undang-undang pemilu. Sementara di Indonesia untuk menangani tindak pidana pemilu sebagian besar diatur merujuk pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dan sebagian kecil merujuk pada UU Pemilu yang membuat beberapa aturan khusus yang berbeda dari ketentuan dalam KUHAP .

Kelemahan yang muncul di Indonesia dalam model pengaturan ini adalah : 1) perbuatan-perbuatan yang tergolong sebagai tindak pidana pemilu diatur berulang-ulang di sejumlah undang-undang yaitu UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan (kini) UU Pemerintah Daerah (yang mengatur pemilihan kepala daerah). Padahal substansi tindak pidana di ketiga undang-undang itu sebagian besar sama saja. 2) Tidak adanya penegasan bahwa tindak pidana pemilu yang termuat di dalam KUHP sudah tidak berlaku lagi dengan adanya tindak pidana pemilu di dalam undang-undang pemilu; memang sesuai asas *lex specialis derogat legi generalis*, bisa dipahami bahwa tindak pidana

13 Sebetulnya di Indonesia dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) juga dimuat empat tindak pidana pemilu, tetapi dengan berlakunya sejumlah tindak pidana pemilu dalam undang-undang pemilu, maka ketentuan dalam KUHP tersebut tidak lagi digunakan (sesuai asas *Lex Specialis Derogat Lex Generalis*).

pemilu yang diatur dalam undang-undang pemilu yang digunakan, tetapi tanpa penegasan tersebut tidak tertutup kemungkinan terjadinya kesalahan penerapan. 3) tidak ditegaskan di dalam undang-undang pemilu, apakah jenis tindak pidana yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 itu merupakan kejahatan ataukah pelanggaran; hal ini bisa menyulitkan di dalam praktiknya mengingat ada perbedaan tertentu antara dua macam tindak pidana itu.

Meskipun jumlah tindak pidana pada UU No. 10 tahun 2008 sudah banyak meningkat dibanding UU No. 12 Tahun 2003, tetapi penambahan itu justru kurang relevan karena banyak hal-hal yang mestinya masuk administrasi dijadikan tindak pidana. Banyak juga aspek-aspek kecurangan dalam pemilu -yang di negara lain dilarang dan diancam pidana- ternyata tidak dilarang di Indonesia. Kekurangan pengaturan pidana pemilu ini ternyata disalahgunakan oleh berbagai pihak yang kemudian tidak terjamah oleh aturan hukum pemilu. Pemberian uang, barang, dan hal lain dengan berbagai alasan (santunan untuk sekolah, biaya transportasi untuk kampanye, hadiah, *door prize*, dll) dengan tidak disertai ajakan memilih seseorang secara eksplisit tidak bisa dikenai hukuman. Perilaku aparat yang meski tidak nyata-nyata menyatakan dukungan, tetapi menguntungkan salah satu pihak sulit dihukum dengan undang-undang pemilu. Terlibatnya banyak pegawai negeri, kepala desa dalam kampanye yang diundang berkampanye sulit dijadikan alasan memidana partai yang mengundang, karena alasan datang sendiri. Masih banyak hal-hal lain yang tidak sesuai prinsip pemilu jujur dan adil yang tiak diancam pidana sehingga sering dilakukan.¹⁴

Dari kesimpulan tersebut tampaknya kita memang masih harus melakukan sejumlah perbaikan-perbaikan untuk pengaturan penanganan pelanggaran pemilu serta penguatan dalam pelaksanaannya nanti.

14 Hal-hal ini merupakan hasil pengamatan selama pemilu 2004 yang lalu, dimana banyak sekali penyimpangan yang tidak bisa dijamah oleh hukum karena memang tidak diatur dalam undang-undang.

Daftar Pustaka

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum – Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta : IDEA, 2002.
- IFES. Seminar Reeport of the Controlling the Illegal Influence of Money Politics and Regulating Political Finance. Jakarta 11 July, 2000.
- Jhingta, Hans Raj. *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951*. New Delhi : Deep & Deep Publications, 1996.
- J. Kristiadi (ed). *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*. Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1997.
- Koirudin, *Profil Pemilu 2004 (Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004)*, Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilu 1999*. Jakarta, 1999.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Buku 1 – 8. Jakarta, 2004.
- Sintong Silaban. *Tindak Pidana Pemilu (Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil)*. Jakarta : Sinar Harapan, 1992.
- Sothi Rachagan, *Law and the Electoral Process in Malaysia*. Kuala Lumpur : University of Malaya Press, 1993.
- Syamsuddin Haris (ed). *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, 1998.
- Sykes, J.B. (ed) *The Concise Oxford Dictionary of Current English (7th ed)*. New York : Oxford University Press, 1982.
- Topo Santoso. “Pelanggaran Pemilu 2004 dan Penanganannya”, dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 4, No. 1, 2004.
- Topo Santoso and Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta : Raja Grafindo, 2004.
- Topo Santoso, Siti Noordjanah, and Rita. *Etika dalam Pemilu 2004 – Problematika dalam Penerapannya*. Jakarta : Kedeputusan Bidang

- Dinamika Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi, 2005.
- Topo Santoso. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta : Rajawali Press, 2005.
- Topo Santoso. *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*. Jakarta: Rajawali Press, 2004.
- Topo Santoso et al, *Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta : Perkumpulan untuk pemilu dan Demokrasi, 2006.
- Topo Santoso. *Hukum dan Proses Demokrasi*. Jakarta : Kemitraan, 2008.
- Webster's, Third New International Dictionary of the English Language, (1968)

REKONSTRUKSI KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENANGANI PERSELISIHAN HASIL PEMILU

Refly Harun

PENELITI SENIOR CENTRE FOR ELECTORAL REFORM (CETRO); KONSULTAN HUKUM INDEPENDEN

PASAL 24C Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) memuat ketentuan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memutuskan dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus “perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi¹ (UU MK) menyebut “perselisihan tentang hasil pemilihan umum” dengan “perselisihan hasil pemilihan umum”.²

Pasal 74 ayat (2) UU MK menyatakan bahwa permohonan hanya dapat diajukan terhadap “penetapan hasil pemilihan umum” yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Yang dimaksud dengan “penetapan hasil pemilihan umum” menurut penjelasan pasal tersebut adalah “jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum.” Peserta pemilihan umum yang dimaksud adalah partai politik dan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD) untuk pemilihan umum legislatif dan pasangan calon presiden/calon wakil presiden untuk pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Sejak diundangkannya UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, MK juga diberikan kewenangan untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala

1 Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 4316 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

2 Bagian Kesebelas UU MK.

daerah (pemilukada).³

Hakim-hakim konstitusi periode pertama (16 Agustus 2003-16 Agustus 2008) secara konsisten menerapkan doktrin perselisihan hasil pemilihan umum sebagai perselisihan “jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum” ketika menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu 2004. Semua perkara yang masuk diputuskan langsung, tanpa ada putusan sela berupa penghitungan suara ulang, apalagi pemungutan suara ulang.⁴ Tidak heran, saat itu muncul istilah MK sebagai “Mahkamah Kalkulator” karena yang dipersoalkan memang hitung-hitungan perolehan suara. Suara yang dipersoalkan adalah penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi (a) terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan; (c) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.⁵

Doktrin perselisihan hasil pemilihan umum sebagai perselisihan “jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum” sebagaimana diatur dalam UU MK telah ditinggalkan oleh hakim-hakim konstitusi periode kedua (16 Agustus 2008-16 Agustus 2013),⁶ yang ditandai dengan putusan

3 Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan, “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.” Pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008.

4 Mengenai penyelesaian perselisihan Pemilu 2004, lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2004, hal. 42-49; Adhy Aman, “Tinjauan Kritis atas Sistem Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu” dan Wasis Susetio, “Ketika Musim Pemilu Tiba (Tinjauan terhadap Hukum Beracara di Mahkamah Konstitusi)” dalam Refly Harun et. al. Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Kompres, Jakarta, hal. 153-165 dan 388-399; Saldi Isra, *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Padang, Andalas University Press, hal. 220-223.

5 Pasal 74 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 (LNRI Tahun 2003 Nomor 98, TLNRI Nomor 4316).

6 Pasal 22 UU MK menyatakan bahwa masa jabatan hakim konstitusi selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Sembilan hakim konstitusi periode pertama diambil sumpahnya pada tanggal 16 Agustus 2003 di Istana

Pemilukada Jawa Timur tahun 2008 yang memerintahkan pemungutan suara ulang di dua kabupaten (Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang) dan penghitungan suara ulang di Kabupaten Pamekasan karena menilai pelanggaran yang terjadi bersifat sistematis, terstruktur, dan masif.⁷

Perintah untuk adanya pemungutan suara ulang dan penghitungan suara ulang belum pernah diputuskan oleh MK sebelumnya. Hukum acara perselisihan hasil pemilu yang diatur dalam Pasal 77 UU MK hanya menyediakan tiga kemungkinan putusan MK yang terkait dengan perselisihan hasil pemilu (termasuk pemilukada), yaitu (1) permohonan tidak dapat diterima bila pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat, (2) permohonan dikabulkan bila beralasan, dan (3) permohonan ditolak bila tidak beralasan. Bila permohonan dikabulkan, MK menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang diumumkan oleh KPU dan menetapkan hasil penghitungan suara yang benar.⁸

Kendati demikian, ketika perselisihan hasil pemilukada masih ditangani Mahkamah Agung (MA),⁹ putusan yang memerintahkan pemungutan suara ulang tersebut pernah terjadi, yaitu terhadap Pemilukada Sulawesi Selatan (Sulsel) pada tahun 2007. MA juga pernah memutuskan perintah penghitungan suara ulang, yaitu terhadap Pemilukada Maluku Utara (Malut), juga pada tahun 2007. Perintah pemungutan suara ulang terhadap Pemilukada Sulsel terbatas di tiga daerah saja. Namun, MA telah keliru membuat amar putusan. Yang diperintahkan seharusnya “pemungutan suara ulang”, tetapi oleh MA diperintahkan “pilkada ulang”. Putusan itu ditentang KPU Sulsel karena tidak mungkin menyelenggarakan pilkada

Negara oleh Presiden Megawati sehingga otomatis berakhir masa jabatannya pada tanggal 16 Agustus 2008 seiring dengan pengambilan sumpah para hakim konstitusi yang baru. Namun, Pasal 23 huruf c UU MK menyatakan bahwa hakim konstitusi diberhentikan dengan hormat bila telah berusia 67 tahun. Berdasarkan ketentuan ini, beberapa hakim konstitusi periode pertama berakhir masa jabatannya sebelum lima tahun karena telah memasuki masa pensiun (Roestand, Laica Marzuki, dan Soedarsono). Akibatnya, semblam hakim konstitusi saat ini tidak lagi berhenti secara bersama-sama. Beberapa hakim konstitusi dilantik bukan pada tanggal 16 Agustus lagi.

7 Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, 2 Desember 2008.

8 Lihat juga Pasal 13 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah.

9 Lihat Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

ulang sementara proses pilkada sendiri belum selesai. Pilkada adalah proses yang dimulai dari pemutakhiran data pemilih hingga pelantikan pasangan calon terpilih. Pemungutan suara adalah salah satu tahap saja dari proses pilkada. Putusan majelis hakim MA itu akhirnya dibatalkan di tingkat peninjauan kembali (PK) sehingga sengketa Pemilu Pilkada Sulsel pun akhirnya selesai. Sedangkan penyelesaian sengketa Pemilu Pilkada Maluku harus melalui campur tangan pemerintah karena ada dua versi penghitungan suara capcutusan MA.

Dalam bagian konklusi atas Putusan Pemilu Pilkada Jawa Timur, MK menyatakan:¹⁰

Dalam mengadili perkara ini, Mahkamah tidak dapat dipasung hanya oleh ketentuan undang-undang yang ditafsirkan secara sempit, yakni bahwa Mahkamah hanya boleh menilai hasil Pemilu Pilkada dan melakukan penghitungan suara ulang dari berita acara atau rekapitulasi yang dibuat secara resmi oleh KPU Provinsi Jawa Timur, sebab kalau hanya berpedoman pada hasil penghitungan suara formal yang dibuat oleh Termohon tidak mewujudkan kebenaran materiil sehingga akan sulit ditemukan keadilan;

Untuk menegakkan keadilan substantif dan untuk memberi manfaat dalam penegakan demokrasi dan konstitusi yang harus dikawal oleh Mahkamah, dengan mempertimbangkan semua alat bukti yang diajukan dalam persidangan, maka Mahkamah dapat memerintahkan pemungutan suara ulang dan/atau penghitungan suara ulang di kabupaten-kabupaten dan/atau bagian tertentu lainnya di wilayah pemungutan suara dalam perkara *a quo*;

Manfaat yang dapat diperoleh dari putusan yang demikian adalah agar pada masa masa yang akan datang, pemilihan umum pada umumnya dan Pemilu Pilkada khususnya, dapat dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tanpa dicerai oleh pelanggaran serius, terutama yang sifatnya sistematis, terstruktur, dan masif. Pilihan Mahkamah

10 Paragraf 4.4., 4.5., dan 4.6. Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008), 2 Desember 2008. Lihat juga antara lain Putusan Pemilu Pilkada Bengkulu Selatan (Putusan Nomor 57/PHPU.D-VI/2008), Putusan Pemilu Pilkada Tebing Tinggi (Putusan Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010), Putusan Pemilu Pilkada Mandailing Natal (Putusan Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010), dan Putusan Pemilu Pilkada Kotawaringin Barat (Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010). Putusan-putusan ini adalah contoh bahwa MK tidak lagi menafsirkan perselisihan hasil pemilu sebagai sengketa terhadap "jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum".

yang demikian masih tetap dalam koridor penyelesaian perselisihan hasil Pemilu dan bukan penyelesaian atas proses pelanggaran sehingga pelanggaran-pelanggaran atas proses itu sendiri dapat diselesaikan lebih lanjut melalui jalur hukum yang tersedia;

Setelah Pemilu Jawa Timur, MK juga memutuskan beberapa kasus pemilu di daerah lain yang tidak terkait dengan perolehan suara, misalnya kasus Pemilu Bengkulu Selatan (2009),¹¹ Pemilu Tebing Tinggi (2010),¹² Pemilu Mandailing Natal (2010),¹³ dan Pemilu Kotawaringin Barat (2010).¹⁴ Dalam empat kasus pemilu ini, MK membatalkan pasangan calon yang telah ditetapkan sebagai pemenang (baik satu orang maupun keduanya) karena menilai tidak memenuhi persyaratan yang disebutkan dalam undang-undang dan memerintahkan pemungutan suara ulang. Perintah pemungutan suara ulang juga diperintahkan dalam kasus Pemilu Konawe Selatan.¹⁵ Bahkan, dalam kasus Pemilu Kota Jayapura, MK mengabulkan permohonan dari pemohon yang gagal menjadi pasangan calon.¹⁶ Sebelumnya, dalam putusan Pemilu Belitong Timur, MK sudah memberi sinyal untuk memberi *legal standing* kepada pasangan calon yang keikutsertaannya sengaja dihalang-halangi oleh komisi pemilihan umum daerah (KPUD).¹⁷

Pergeseran konsep perselisihan hasil pemilu tidak sekadar perselisihan “jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum” juga terjadi ketika MK menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu 2009. Salah satu kasus yang menonjol adalah putusan tentang penghitungan perolehan kursi tahap tiga yang diajukan oleh Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dalam

11 Putusan Nomor 57/PHPU.D-VI/2008, 8 Januari 2009.

12 Putusan Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010, 9 Juni 2010.

13 Putusan Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010, 6 Juli 2010..

14 Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010, 7 Juli 2011.

15] Putusan Nomor 22/PHPU.D-VIII/2010, 14 Juni 2010.

16 Putusan Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, 25 November 2010.

17 Paragraf 3.12.4 Putusan Nomor 115/PHPU.D-VIII/2010, 13 Agustus 2010.

permohonan yang terpisah.¹⁸ Permohonan kelima partai politik tersebut sama sekali tidak mempermasalahkan penetapan perolehan suara yang dilakukan oleh KPU yang mempengaruhi perolehan kursi para pemohon, melainkan mempersoalkan peraturan KPU tentang penghitungan suara tahap tiga pemilu anggota DPR,¹⁹ yang dinilai bertentangan dengan ketentuan dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu 2008).²⁰ MK membenarkan dalil para pemohon dan kemudian membuat putusan yang sesungguhnya lebih mirip sebagai tafsir atas UU Pemilu 2008 daripada putusan perselisihan hasil pemilu.²¹

Judicial activism yang dilakukan MK kerap menuai kritik. Salah satu kritik yang kerap muncul adalah MK memutuskan sebuah perkara melebihi mandat yang diberikan kepadanya. Dalam perselisihan hasil pemilu, mandat yang diberikan kepada MK hanyalah masalah sengketa perolehan suara, lebih spesifik lagi perolehan suara yang mempengaruhi hasil pemilu. Masalah-masalah yang terkait dengan proses pemilu menjadi tanggung jawab peradilan lain untuk memutuskannya, yaitu pengadilan tata usaha negara untuk sengketa atas keputusan KPU/KPUD, pengadilan negeri untuk masalah tindak pidana pemilu, dan MA khusus untuk sengketa atas peraturan KPU (pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang). Namun, pengadilan selain MK sering tidak mampu memberikan rasa keadilan baik karena putusannya yang masih dinilai berbau kolusi maupun karena tidak sesuai dengan tahapan pemilu yang sedang berjalan.

Misalnya, dalam hal pencoretan calon anggota legislatif atau calon kepala daerah oleh KPU/KPUD. Saluran hukum yang tersedia bagi pihak

18 Putusan Nomor 74 – 80 – 94 – 59 – 67 /PHPU.C-VII/2009, 11 Juni 2009. Lihat juga Fenita Darwis, *Pemilihan Spekulatif Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Alfabeta, Jakarta, 2011, hal. 362-368.

19 Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilu, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilu Legislatif Tahun 2009.

20 Pasal 205 ayat (5), (6), dan (7) UU Pemilu 2008.

21 Tentang pro dan kontra terhadap putusan ini, lihat Fenita Darwis, *Pemilihan Spekulatif Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Bandung, 2011, hal. 362-368.

yang dicoret adalah menempuh gugatan ke pengadilan tata usaha negara (PTUN). Masalahnya, sering gugatan di PTUN dikabulkan, tetapi tahapan pemilu atau pemilukada sudah lewat, terutama tahapan pemungutan suara. Akibatnya, meski calon yang dicoret menang dalam memperjuangkan haknya di pengadilan, kemenangan tersebut ternyata tidak mampu mengembalikan atau memulihkan haknya untuk dipilih karena tahapan pemungutan suara sudah berlangsung. Pada titik ini terjadi kekosongan hukum. Saluran-saluran hukum konvensional ternyata tidak cukup mampu melindungi hak politik pencari keadilan. Terlebih bila KPU/KPUD sengaja mengulur-ulur waktu ketika kasus sedang berproses di pengadilan.

Masalah yang terjadi di ranah peradilan lain akhirnya diambil alih oleh MK pemecahannya. Dalam kasus pencoretan calon kepala daerah oleh KPUD di mana calon yang bersangkutan mengajukan gugatan ke PTUN lalu dimenangkan tetapi putusannya tidak dapat dilaksanakan karena tahapan pemilukada sudah lewat, MK memberikan *legal standing* kepada calon yang bersangkutan dalam perkara perselisihan hasil pemilu yang dimulai dalam kasus Pemilukada Kota Jayapura pada tahun 2010.

Menurut hemat penulis, MK seharusnya kembali ke *khittah* sebagai mahkamah yang memutuskan perselisihan hasil pemilu saja, tidak merambah ke hal-hal lain yang terkait dengan proses pemilu. Untuk proses pemilu, penulis mengusulkan agar Bawaslu dan Bawaslu Provinsi²² diberikan kewenangan adjudikasi selain kewenangan pengawasan yang sudah ada selama ini. Bila terjadi pelanggaran, sengketa, atau tindak pidana pemilu dapat diproses di Bawaslu Provinsi (tingkat pertama) dan Bawaslu (tingkat banding)²³ untuk diputuskan. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi dapat menjatuhkan sanksi terhadap peserta pemilu yang melakukan pelanggaran atau tindak pidana pemilu, namun sanksinya terbatas pada sanksi administratif, mulai dari peringatan hingga diskualifikasi.

Dengan demikian, Bawaslu dan Bawaslu Provinsi memiliki yurisdiksi untuk menyelesaikan semua masalah hukum pemilu selain perkara

22 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu telah mempermanenkan keberadaan pengawas pemilu di tingkat provinsi.

23 Khusus untuk sengketa antarpengelola pemilu yang melibatkan Bawaslu Provinsi langsung diputus Bawaslu untuk tingkat terakhir. Upaya banding sebaiknya hanya terhadap putusan-putusan yang mendiskualifikasi calon anggota legislatif atau calon kepala daerah.

perselisihan hasil pemilu sebagai berikut:

- (a) Sengketa antarpeserta pemilu;
- (b) Sengketa antarpenyelenggara pemilu;
- (c) Sengketa antara peserta dan penyelenggara pemilu, yang meliputi sengketa atas keputusan (*beschikking*) dan sengketa atas peraturan (*regeling*) penyelenggara pemilu;
- (d) Pelanggaran administrasi pemilu;
- (e) Tindak pidana pemilu.

Dengan diberikannya fungsi adjudikasi kepada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi masalah-masalah hukum pemilu tidak perlu lagi dibawa ke ranah pengadilan. Satu-satunya yang masih dibawa ke ranah pengadilan adalah tindak pidana pemilu. Semua tindak pidana pemilu tetap diproses dalam ranah *criminal justice sistem*²⁴ karena Bawaslu dan Bawaslu Provinsi hanya memprosesnya dalam kerangka menjatuhkan sanksi administratif. Bawaslu dan Bawaslu Provinsi tidak berwenang untuk menjatuhkan sanksi pidana.

PERLUASAN OBJEK PERSELISIHAN HASIL PEMILU

Penulis berpendapat makna "hasil pemilu" yang tercantum dalam UU MK terlalu sempit, terlebih bila dikaitkan dengan sistem pemilu yang diterapkan, yaitu proporsional dengan daftar calon terbuka (*open-list proportional representation sistem*). Dalam sistem ini, sesungguhnya tidak hanya parpol yang berkepentingan terhadap perolehan suara melainkan juga para calon secara perseorangan karena hal tersebut mempengaruhi keterpilihan yang bersangkutan sebagai anggota legislatif.

Terkait dengan makna "hasil pemilu" karenanya disarankan agar pengertiannya diperluas, tidak hanya bermakna "jumlah suara yang

24 Laporan tindak pidana pemilu sebaiknya langsung disampaikan kepada penegak hukum (polisi) baik oleh masyarakat maupun peserta pemilu. Dengan demikian, panwaslu hanya memproses kasus dalam kerangka adjudikasi di Bawaslu Provinsi.

diperoleh peserta pemilu”, melainkan juga mencakup perolehan kursi dan penentuan calon terpilih. Sebab, pada hakikatnya, hasil akhir pemilu adalah calon terpilih, sedangkan perolehan suara barulah hasil antara.²⁵ UUD 1945 sendiri menyatakan bahwa pemilu dilakukan untuk memilih anggota legislatif, bukan sekadar perolehan suara parpol peserta pemilu. Dengan begitu, objek perselisihan hasil pemilu sebaiknya adalah sebagai berikut:

1. Penetapan perolehan suara

Penetapan perolehan suara yang menjadi objek perselisihan pemilu sebaiknya tersebar, tidak hanya penetapan secara nasional oleh KPU, karena faktanya KPU sendiri tidak lagi melakukan proses rekapitulasi terhadap perolehan suara pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Perolehan suara pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hanya dilampirkan sebagai bagian dari penetapan hasil pemilu secara nasional oleh KPU. Dengan demikian penetapan yang menjadi objek perselisihan hasil pemilu sebaiknya adalah:

- (a) Penetapan perolehan suara pemilu anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU kabupaten/kota;
- (b) Penetapan perolehan suara pemilu anggota DPRD provinsi oleh KPU provinsi;
- (c) Penetapan perolehan suara pemilu anggota DPR oleh KPU;
- (d) Penetapan perolehan suara pemilu anggota DPD oleh KPU provinsi.

Penetapan hasil pemilu berupa perolehan suara untuk anggota DPD cukup dilakukan di tingkat provinsi karena proses penghitungan suara memang sesungguhnya berakhir di level provinsi. Lain halnya dengan penetapan perolehan suara untuk pemilu anggota DPR, hal tersebut memang harus dilakukan di tingkat pusat karena ada penghitungan lolos tidaknya suatu partai terhadap *parliamentary threshold* (ambang batas

25 Lihat Adhy Aman, “Tinjauan Kritis atas Sistem Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu” dalam Refly Harun et. al. Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Konpress, Jakarta, hal. 153-165.

parlemen). Hal yang terakhir ini memang mau tidak mau harus dilakukan oleh KPU. Selain itu, peserta pemilu anggota DPR (yaitu parpol) memang disampaikan ke KPU, sedangkan peserta pemilu anggota DPD disampaikan ke KPU provinsi. Namun, untuk penetapan calon terpilih, baik untuk pemilu DPR maupun pemilu DPD sebaiknya dilakukan oleh KPU.

Untuk pemilu presiden/wakil presiden dan kepala daerah/wakil kepala daerah, penetapan perolehan suara sekaligus merupakan penetapan calon terpilih. Dengan demikian, dua tahap lainnya tidak perlu dilalui.

2. Penetapan perolehan kursi

Khusus untuk pemilu anggota DPR dan DPRD, fase selanjutnya dari penetapan suara adalah penetapan perolehan kursi parpol. Penetapan perolehan kursi parpol sebaiknya dilakukan setelah berakhirnya sengketa hasil pemilu (berupa penetapan perolehan suara) di MK bagi masing-masing tingkatan (pemilihan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD). Sangat mungkin ketika KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota menetapkan perolehan kursi terjadi kesalahan.

Dengan demikian, objek hasil pemilu yang bisa dipermasalahkan ke MK berkaitan dengan tahap penetapan perolehan kursi parpol adalah sebagai berikut:

- (a) Penetapan perolehan kursi DPRD kabupaten/kota oleh KPU kabupaten/kota;
- (b) Penetapan perolehan kursi DPRD provinsi oleh KPU provinsi;
- (c) Penetapan perolehan kursi DPR oleh KPU.

3. Penetapan calon terpilih

Tahap selanjutnya dari penentuan perolehan kursi untuk pemilu anggota DPR dan DPRD adalah penetapan calon terpilih. Bisa dikatakan bahwa penetapan calon terpilih adalah hasil akhir pemilu anggota DPR dan DPRD. Dalam tahap ini mungkin saja terjadi sengketa karena sebab-sebab tertentu, misalnya kesalahan KPU dan KPUD dalam menetapkan

calon terpilih (baik karena kesengajaan ataupun tidak).

Dalam Pemilu 2009 lalu, misalnya, KPU pernah salah menetapkan Dewie Yasin Limpo dari Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) sebagai calon terpilih untuk Dapil Sulsel I (DPR) pascaputusan MK. Padahal, yang berhak atas kursi sebenarnya adalah Mestariyani Habie dari Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra). Untunglah kesalahan itu diperbaiki sendiri oleh KPU. Seandainya KPU tidak mau memperbaiki kesalahannya, Mestariyani akan kehilangan kursi tanpa bisa memperjuangkan haknya kembali. Satu-satunya pengadilan yang mungkin untuk merestorasi haknya adalah PTUN, tetapi dalam kasus Eri Purnomohadi, calon legislatif terpilih dari Partai Amanat Nasional (PAN), PTUN menolak gugatan karena menganggap sengketa atas keputusan KPU masuk ranah hasil pemilu.²⁶

Dengan demikian, hasil pemilu berupa penetapan calon terpilih yang dapat menjadi objek perselisihan hasil pemilu di MK adalah sebagai berikut:

- (a) Penetapan calon terpilih pemilu anggota DPRD kabupaten/kota oleh KPU kabupaten/kota;
- (b) Penetapan calon terpilih pemilu anggota DPRD provinsi oleh KPU provinsi;
- (c) Penetapan calon terpilih pemilu anggota DPR oleh KPU.

Bila hasil pemilu terdiri dari penetapan perolehan suara, penetapan perolehan kursi parpol, dan penetapan calon terpilih, yang penetapannya tidak terpusat lagi di KPU, bagaimana dengan tenggang waktu pengajuan 3 x 24 jam yang saat ini berlaku? Tenggang waktu tersebut masih bisa tetap dipertahankan, tetapi formatnya harus diubah menjadi tiga hari kerja agar tidak menyulitkan MK (bila 3 x 24 jam kantor MK harus buka terus, padahal penetapan hasil pemilu tidak dilakukan serempak). Waktu tiga hari kerja dihitung berdasarkan keluarnya penetapan tersebut dari masing-masing institusi. Dengan demikian, waktu tiga hari kerja itu dihitung setelah:

- a. KPU kabupaten/kota menetapkan perolehan suara pemilu anggota

26 Eri Purnomohadi adalah caleg PAN yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan anggota DPR untuk Dapil XI Jawa Barat, namun penetapannya sebagai calon terpilih dibatalkan KPU karena yang bersangkutan belum mengundurkan diri dari jabatannya di Badan Pelaksana Minyak dan Gas (BP Migas) ketika mendaftar sebagai calon anggota DPR.

- DPRD kabupaten/kota;
- b. KPU provinsi menetapkan perolehan suara pemilu anggota DPRD provinsi;
 - c. KPU provinsi menetapkan perolehan suara pemilu anggota DPD;
 - d. KPU menetapkan perolehan suara pemilu anggota DPR;
 - e. KPU kabupaten/kota menetapkan perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPRD kabupaten/kota;
 - f. KPU provinsi menetapkan perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPRD provinsi;
 - g. KPU menetapkan perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPR;
 - h. KPU kabupaten/kota menetapkan calon terpilih pemilu anggota DPRD kabupaten/kota;
 - i. KPU provinsi menetapkan calon terpilih anggota pemilu anggota DPRD provinsi;
 - j. KPU menetapkan calon terpilih untuk pemilu anggota DPR;
 - k. KPU menetapkan calon terpilih untuk pemilu anggota DPD.

Untuk pemilu presiden/wakil presiden, gubernur, dan bupati/walikota, format tiga hari kerja juga diusulkan untuk digunakan. Dengan demikian, waktu tiga hari kerja dihitung setelah:

1. KPU menetapkan perolehan suara pemilu presiden/wakil presiden;
2. KPU provinsi menetapkan perolehan suara pemilu gubernur;
3. KPU kabupaten/kota menetapkan perolehan suara pemilu bupati/walikota.

Secara teoretis hampir tidak mungkin KPU/KPUD melakukan kesalahan dalam penetapan calon terpilih dalam pemilu presiden/wakil presiden dan pemilukada sehingga tidak perlu diberi ruang pengajuan permohonan ke MK setelah KPU/KPUD menetapkan calon terpilih. Kesalahan atau kesengajaan tersebut hanya mungkin dalam hal penetapan calon terpilih pemilu legislatif.

SIGNIFIKANSI PEROLEHAN SUARA

Dalam konteks pemilu legislatif, Pasal 74 ayat (2) UU MK menyatakan bahwa perolehan suara yang dapat dipersoalkan adalah yang mempengaruhi (a) terpilihnya calon anggota DPD dan (b) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.²⁷ Signifikansi suara seperti ini sebaiknya juga diperluas mengingat perkembangan yang ada. Terlebih dalam putusan Pemilu 2009, MK sendiri tidak konsisten. Misalnya, terhadap permohonan PAN di Dapil Bengkulu (DPR), MK mengabulkan permohonan, padahal jelas-jelas tidak mempengaruhi perolehan kursi parpol yang bersangkutan.²⁸

Untuk pemilihan anggota DPD, signifikansi suara seharusnya juga mencakup calon yang masuk zona cadangan (urutan 5-8). Sebab, bila calon yang terpilih berhalangan tetap atau mengundurkan diri, mereka yang akan menggantikan. Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD, signifikansi suara juga harus meliputi isu lolos *parliamentary threshold* (PT) atau ambang batas parlemen, dengan asumsi bahwa PT juga diterapkan dalam pemilihan anggota DPRD.²⁹

Selain itu, calon yang bersangkutan juga harus diberi ruang. Selama ini, kendati melalui parpol, yang mengupayakan permohonan ke MK sesungguhnya adalah caleg-caleg yang bersangkutan. Tidak jarang, yang terjadi adalah 'pertempuran' antara caleg satu partai sendiri, misalnya antara Usman M. Tokan dan Ahmad Yani di Dapil Sumsel I serta antara Rio Patrice Capella dan Dewi Coryati di Dapil Bengkulu.

Signifikansi suara yang juga diperbolehkan adalah suara yang mempengaruhi keterpilihan calon, tidak hanya mempengaruhi perolehan kursi parpol. Untuk isu yang terakhir ini juga harus diberikan ruang untuk adanya permohonan perseorangan, tidak melalui parpol bila isunya

27 Pasal 74 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 (LNRI Tahun 2003 Nomor 98, TLNRI Nomor 4316).

28 Putusan Nomor 74/PHPU.C-VII/2009 untuk Dapil Bengkulu, 24 Juni 2009. Lihat Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Bandung, Penerbit Alfabeta, hal. 334-335.

29 RUU Pemilu yang saat tulisan ini dibuat sedang dibahas DPR juga memasukkan pemberlakuan PT untuk pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

memang soal keterpilihan calon.

SUBJEK PERSELISIHAN HASIL PEMILU (SUBJECTUM LITIS)

Dalam konteks pemilu legislatif, Pasal 74 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa pemohon adalah perseorangan calon anggota DPD dan parpol peserta pemilu. Dalam praktik persidangan di MK, parpol yang bersidang harus diwakili DPP masing-masing. Padahal, yang dipersoalkan tidak semuanya terkait dengan kursi DPR, melainkan juga kursi DPRD. Sebaiknya, pengurus tingkat provinsi juga diberikan hak untuk mengajukan permohonan sejauh menyangkut perolehan kursi DPRD provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota sejauh menyangkut kursi DPRD kabupaten/kota.

Dengan diperluasnya objek hasil pemilu yang juga mencakup penetapan calon terpilih, maka caleg juga harus diberi hak untuk dapat mengajukan permohonan ke MK. Dengan demikian, objek dan subjek perselisihan hasil pemilu akan menjadi sebagai berikut.

OBJEK	SUBJEK
Penetapan Perolehan Suara	
Perolehan suara pemilu anggota DPRD kabupaten/kota	Pimpinan wilayah kabupaten/kota dan caleg (bila suara caleg yang dipersoalkan)
Perolehan suara pemilu anggota DPRD provinsi	Pimpinan wilayah provinsi dan caleg (bila suara caleg yang dipersoalkan)
Perolehan suara pemilu anggota DPD	Calon anggota DPD
Perolehan suara pemilu anggota DPR	DPP dan caleg (bila suara caleg yang dipersoalkan)
Penetapan Perolehan Kursi Parpol	
Perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPRD kabupaten/kota	Pimpinan wilayah kabupaten/kota
Perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPRD provinsi	Pimpinan wilayah provinsi
Perolehan kursi parpol untuk pemilu anggota DPR	Dewan pimpinan pusat
Penetapan Calon Terpilih	
Penetapan calon terpilih pemilu anggota DPRD kabupaten/kota	Calon anggota DPRD kabupaten/kota
Penetapan calon terpilih pemilu anggota DPRD provinsi	Calon anggota DPRD provinsi
Penetapan calon terpilih untuk pemilu anggota DPR	Calon anggota DPR

EPILOG

Kecurangan, pelanggaran, dan mentalitas hanya siap menang tetapi tidak siap kalah masih kental mewarnai pemilu-pemilu di Indonesia. Itulah sebabnya dibutuhkan suatu sistem penanganan masalah-masalah pemilu yang solid, termasuk penanganan perselisihan hasil pemilu. Sejak 2004, MK telah melaksanakan kewenangan memutus perkara perselisihan hasil pemilu. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan Pemilu 2004, MK telah menerima 273 kasus/perkara perselisihan hasil pemilu baik dari parpol (252 kasus) maupun dari perseorangan calon anggota DPD (21 perkara). Semuanya disidang ke dalam 44 permohonan (23 permohonan parpol dan 21 permohonan calon anggota DPD).³⁰ Satu-satunya parpol yang tidak mengajukan perkara hanyalah Partai Nahdlatul Ummah Indonesia (PNUI).

Jumlah tersebut bukannya berkurang, tetapi malahan melonjak ketika MK menangani perkara perselisihan hasil Pemilu 2009, yaitu berjumlah 627 kasus dan dibundel ke dalam 42 permohonan.³¹ Melonjaknya perkara sebagian disebabkan perubahan cara penetapan calon terpilih, dari persyaratan memenuhi 100 persen BPP (bilangan pembagi pemilihan) atau kuota untuk mendapatkan kursi di suatu daerah pemilihan menjadi sistem suara terbanyak. Di masa depan bila penetapan calon terpilih dengan suara terbanyak tetap diterapkan, potensi perselisihan hasil pemilu di MK akan tetap banyak karena satu suara saja berbeda maka seorang calon anggota legislatif akan kehilangan kursi. Itulah sebabnya tulisan ini merekomendasikan agar makna “hasil pemilu” diperluas untuk memberikan keadilan baik bagi peserta pemilu (parpol dan perseorangan anggota DPD)

30 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Laporan Tahunan 2004, Jakarta, hal. 42. Firmansyah Arifin, “Menggapai Kebenaran Konstitusi: Catatan Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Indonesia” dalam Media Hukum dan Keadilan Teropong, Jakarta, 2004, hal. 47.

31 Untuk perselisihan hasil pemilihan umum, MK membedakan antara kasus dan perkara. Kasus menunjukkan permasalahan di daerah pemilihan yang diajukan ke MK. Namun, karena hanya parpol yang boleh mengajukan permohonan, maka kasus-kasus yang melibatkan satu parpol harus dibundel ke dalam satu permohonan yang lantas disebut MK sebagai “perkara”. Dengan demikian, dalam satu perkara yang diajukan oleh sebuah parpol, sangat mungkin terdiri atas puluhan kasus. Sementara kasus yang diajukan oleh calon anggota DPD tetap menjadi satu permohonan dan namanya tetap perkara. Lihat <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.RekapitulasiPHPU>, diakses pada tanggal 24 Februari 2011.

maupun para calon anggota legislatif. Pada gilirannya diharapkan bahwa pemilu yang jujur dan adil sesuai dengan pesan konstitusi dapat benar-benar terwujud.

Daftar Pustaka

- A. Mukhtie Fadjar. “Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU”, dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 1, April 2009.
- Fernita Darwis, *Pemilihan Spekulatif Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*, Bandung: Alfabeta, 2011
- Firmansyah Arifin, “Menggapai Kebenaran Konstitusi: Catatan Satu Tahun Mahkamah Konstitusi Indonesia” dalam *Media Hukum dan Keadilan Teropong*, Jakarta: MaPPI-FHUI, 2004.
- Jesus Orozco-Henriquez et. al., *Electoral Justice: The International IDEA Handbook*, Stockholm (Swedia): IDEA, 2010.
- Jesus Orozco-Henriquez. “Advantages and Disadvantages of the Different Types of Electoral Justice Systems”, makalah disampaikan dalam Workshop tentang Electoral Justice, Bangkok, 2010.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004, 22 Maret 2005.
- _____. Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, 2 Desember 2008.
- _____. Putusan Nomor 57/PHPU.D-VI/2008, 8 Januari 2009.
- _____. Putusan Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010), 9 Juni 2010.
- _____. Putusan Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010), 6 Juli 2010.
- _____. Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010), 7 Juli 2010.

- _____. Putusan Nomor 22/
PHPU.D-VIII/2010, 14 Juni 2010.
- _____. Putusan Nomor 115/
PHPU.D-VIII/2010, 13 Agustus 2010.
- _____. Putusan Nomor
196-197-198/PHPU.D-VIII/2010, 25 November 2010.
- _____. Peraturan
Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman
Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah.
- _____. Peraturan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2009
tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan
Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- _____. Laporan Tahunan
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2003, Jakarta:
MKRI, 2004.
- _____. Laporan Tahunan
2004, Jakarta: MKRI, 2005.
- Moh. Jamin, "Implikasi Penyelenggaraan Pilkada Pasca Putusan Mahkamah
Konstitusi" dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 2, Nomor 1, Juli 2005.
- Refly Harun. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap
Pelaksanaan Pilkada Langsung", *Jurnal Pamong Praja* edisi 3-2005,
Jakarta: Forum Komunikasi Alumni Institut Ilmu Pemerintahan,
2005.
- _____. "Pilkadal: Rezim Pemilu Vs Rezim Pemda dan Tujuh Langkah
Perbaikan", dalam *Jurnal Pamong Praja*, edisi 2-2005.
- _____. "Nasib Pilkada Pascaputusan Mahkamah Konstitusi",
Koran Tempo edisi 29 Maret 2004.
- Refly Harun *et. al.* (ed.), *Menjaga Denyut Konstitusi Refleksi Satu Tahun
Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Kompas, 2004.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945 (beserta Perubahan Pertama [1999], Perubahan Kedua
[2000], Perubahan Ketiga [2001], dan Perubahan Keempat [2002]).
- _____. Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang
Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

_____. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836).

_____. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

_____. Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 4721).

Saldi Isra. *Dinamika Ketatanegaraan Masa Transisi 2002-2005*, Padang: Andalas Univesity Press, Cetakan Pertama, Agustus 2006.

Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Ikhtisar Putusan Mahkamah Konstitusi 2003-2008*, Jakarta: 2008.

Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2005.

Topo Santo dkk., *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*, Jakarta : USAID, DRSP, Perludem, September 2006.

Tri Hayati, "Pilkada dalam Era Reformasi Pemerintahan Daerah (Pasca Putusan MK)" dalam *Jurnal Konstitusi* Volume 2, Nomor 1, Juli 2005.

SENGKETA ADMINISTRASI PEMILU

Veri Junaidi

Suatu perangkat penting pengamanan integritas pemilu terletak pada penyelesaian keberatan yang efektif.

—Lady Justice Georgina T.Wood, Ketua Mahkamah Agung Ghana¹

A. PENDAHULUAN

Mekanisme penyelesaian sengketa dalam pemilihan umum penting untuk mengamankan integritas atas pemilu itu sendiri. Karena itu, setiap penyusunan desain penyelenggaraan pemilu mesti disertakan mekanisme penyelesaian sengketa atas setiap tahapan yang mungkin akan muncul. Dengan demikian, setiap keberatan yang muncul dalam proses bisa terselesaikan. Harapannya semua pihak bisa menerima keputusan penyelenggara dan hasil dalam pemilu diterima dengan baik.

Memang sengketa dalam pemilu tidak diharapkan muncul, namun kemungkinan terjadi sangat besar. Mengingat pemilu sebagai proses politik, ketidakpuasan peserta karena menonjolkan kepentingan dipastikan terjadi. Sebagai perancang desain pemilu, harus memikirkan kemungkinan terburuk yang akan muncul. Seperti gugatan terhadap keputusan penyelenggara dan bahkan hasil dari pemilihan umum. Dalam kondisi ini, mekanisme penyelesaian sengketa yang baik akan melindungi penyelenggara pemilu dari pertarungan kepentingan antar peserta. Ketidaksiapan penyelenggara dalam menyiapkan mekanisme sengketa

1 Chad Vickery, 2011. Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu. International Foundation for Electoral Systems (IFES): Amerika Serikat. Diterjemahkan oleh A San Harjono. Hal 13.

justru akan menambah beban masalah bagi penyelenggara. Bahkan potensi terombang-ambing dalam pertarungan kepentingan kekuatan politik besar peserta pemilu sangat mungkin terjadi.

Selain untuk melindungi penyelenggara pemilu, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu bertujuan melindungi hak pilih warga negara. Hak pilih dimaksud bisa dimaknai sebagai hak warga negara untuk memilih atau hak untuk dipilih. Keduanya merupakan bagian dari hak asasi manusia yang harus dilindungi. Konstitusi bahkan memberikan jaminan bahwa setiap warga negara berhak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Hak pilih warga negara berarti kewajiban bagi negara untuk melindunginya. Dengan demikian, penyelenggara pemilu melalui mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif harus menjamin agar hak pilih tersebut tidak dilanggar.

Kehadiran mekanisme penyelesaian sengketa dalam pemilu bisa menjamin agar tidak ada tindakan penyelenggara yang merugikan hak pilih atau bahkan menghilangkannya tanpa dasar hukum yang kuat. Setiap keputusan penyelenggara harus dipastikan sah menurut hukum, tetapi jika terdapat dugaan sebaliknya maka melalui mekanisme penyelesaian sengketa pemilu dapatlah diuji kebenarannya.

Melihat kondisi Indonesia, mestinya mekanisme penyelesaian sengketa pemilu cukup menjadi prioritas dan perhatian desainer pemilu. Mengingat salah satu problem Pemilu di Indonesia adalah kerumitan penyelenggaraan pemilu dan mekanisme penegakan hukum pemilu. Muncul banyak permasalahan hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Kerangka hukum pemilu tidak secara tegas memberikan perincian pengaturan dan multi-tafsir. Mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur didalamnya tidak memberikan kepastian hukum dan cenderung rumit. Mekanisme penyelesaian permasalahan hukum pemilu melibatkan banyak kelembagaan sehingga tidak sederhana. Problem tidak hanya dipengaturan, tingkat kelembagaan penyelesaian permasalahan hukum cenderung tidak berjalan efektif dan saling berbenturan. Karena kerumitan itu yang justru akan membuka ruang besar munculnya sengketa.

Mekanisme penyelesaian permasalahan pemilu melibatkan banyak kelembagaan sehingga tidak berjalan sederhana. Pelanggaran pidana pemilu diselesaikan oleh Bawaslu/ Pengawas Pemilu dan aparat penegak hukum

dari kepolisian, kejaksaan hingga pengadilan. Pelanggaran administrasi diselesaikan Bawaslu/ Pengawas Pemilu dan KPU. Perselisihan Hasil Pemilu menjadi kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi. Sedangkan sengketa administrasi pemilu justru tidak ada landasan hukum dalam penyelesaiannya. Wajar jika mekanisme penyelesaiannya tidak jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Satu persoalan diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara dan persoalan lainya oleh Pengadilan Negeri.

Berdasarkan persoalan tersebut maka dalam penulisan ini akan menguraikan tentang mekanisme penyelesaian sengketa. Pengertian sengketa dalam penulisan ini dibatasi, yakni tidak mencakup ruang lingkup yang lebih luas. Sengketa yang dimaksud terkait sengketa administrasi yang muncul atas keputusan penyelenggara pemilu. Kajian ini menarik mengingat dalam desain penegakan hukum pemilu yang dirancang justru mengabaikan hadirnya sengketa administrasi. Buktinya, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak mengatur tentang sengketa administrasi dan mekanisme penyelesaiannya.

B. KEADILAN PEMILU

Keadilan pemilu itu sendiri mencakup cara dan mekanisme yang tersedia disuatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk beberapa tujuan, yakni:²

- a. Menjamin agar setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum
- b. Melindungi atau memulihkan hak pilih
- c. Memungkinkan warga yang mewakili bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan.

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin penerapan prinsip demokrasi melalui

2 International IDEA, 2011. Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA. Terjemahan dan publikasi ulang atas kerjasama International IDEA-Bawaslu RI-Cetro. Hal 1.

pelaksanaan pemilu yang bebas, adil dan jujur. Sistem ini dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu sekaligus sebagai sarana dan mekanisme pembenahan dan pemberi sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Prinsip utama keadilan pemilu melalui penegakan hukum pemilu adalah untuk melindungi hak pilih warga negara. Bahwa setiap pemilih, kandidat dan partai berhak mengadu dan mendapatkan penyelesaian atas setiap dugaan pelanggaran hak pilih.³ Setiap pelanggaran terhadap hak pilih harus sesegera mungkin diselesaikan dan diputuskan untuk mencegah hilangnya hak pilih. Dengan kata lain, sistem keadilan pemilu berfungsi mencegah ketidakberesan yang dapat menimbulkan sengketa dan menjamin pemilu yang bebas, adil dan jujur. Adapun tujuan berjalannya keadilan pemilu untuk menjaga agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi tinggi. Sistem keadilan pemilu mesti berjalan efektif serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, kesetaraan dan inklusivitas. Jika keadilan pemilu tidak berjalan maka kredibilitas pemilu akan berkurang dan mengakibatkan pemilih mempertanyakan partisipasi atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Artinya, sistem keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.

Penyelesaian sengketa pemilu terdapat tiga jenis mekanisme utama yang terdiri dari dua mekanisme yang sifatnya korektif dan satu mekanisme informal. Ketiga jenis mekanisme tersebut adalah sebagai berikut:⁴

- a. Mekanisme formal atau korektif seperti mengajukan dan memproses gugatan pemilu. Mekanisme ini menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya penyimpangan dalam proses pemilu.
- b. Mekanisme penghukuman atau punitif, seperti kasus pelanggaran pidana. Mekanisme ini akan menghasilkan sanksi baik badan maupun individu yang bertanggungjawab atas penyimpangan tersebut, termasuk tanggung jawab pidana atau administrasi

3 Topo Santoso Dkk, 2006. Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014. Perludem: Jakarta. Hal 19.

4 International Idea, Op. Cit. Hal 6-7

pemilu.

- c. Mekanisme informal/alternatif, yaitu mekanisme yang dapat dipilih pihak-pihak yang bersengketa.

Mekanisme penyelesaian sengketa pemilu diatas mestinya didesain dengan memperhatikan periode dalam siklus pemilu, yakni prapemilu, pemilu, dan pasca pemilu.⁵ Ketentuan ini menyiratkan dua hal, pertama, Setiap tahapan dalam siklus pemilu mesti disediakan mekanisme penyelesaian sengketa. Hal ini mesti dilakukan mengingat hampir seluruh kegiatan dalam pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Karena itu sebagai langkah antisipasi dan perlindungan terhadap hak pilih mesti disediakan saluran mekanisme penyelesaian sengketa. Kedua, sengketa pemilu mesti diselesaikan pada tahapan dalam siklus tertentu saja. Artinya, mekanisme penyelesaian sengketa pemilu diberlakukan pada masing-masing tahapan dan berakhir sebelum menginjak pada tahapan berikutnya. Berdasarkan hal itu, maka sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan mengikat. Hal ini bertujuan untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan lancar.

Proses pemilu yang sudah berjalan tidak boleh dihentikan, karena setiap tahapan memiliki arti penting dalam proses pembentukan pemerintahan. Tindakan yang telah diambil tidak boleh ditanggguhkan meski ada gugatan yang diajukan. Keputusan yang telah diambil akan tetap berjalan sepanjang tidak ada penyelesaian atas gugatan. Karena itu, setiap gugatan harus diselesaikan secepatnya mengikuti tahapan pemilu.

C. POTENSI SENGKETA ADMINISTRASI

Salah satu permasalahan hukum pemilu yang belum menemukan

⁵ Ibid. Hal 9

pengaturannya dalam undang-undang pemilu adalah sengketa administrasi pemilu. Tanpa harus memaksakan diri mengacu pada perundang-undangan tentang pemilu, bisa disimpulkan bahwa sengketa administrasi muncul karena benturan kepentingan antara KPU sebagai penyelenggara dengan peserta pemilu atau pihak lain, akibat dikeluarkannya suatu Peraturan dan Keputusan KPU. Dengan kata lain, sengketa administrasi adalah sengketa yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu, baik warga negara (yang mempunyai hak pilih dan hak memilih) maupun peserta pemilu (bakal calon/calon) yang terjadi disetiap tahapan pemilu.

Meskipun jenis sengketa administrasi tidak dikenal dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif, faktanya sengketa itu muncul. Terbukti di awal tahapan, KPU menerima gugatan dari 5 partai politik yang tidak lolos verifikasi sebagai peserta pemilu. Kelima partai tersebut adalah Partai Republiku, Partai Buruh, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Merdeka, dan Partai Syarikat Indonesia (PSI). Kelima Partai tersebut menggugat keputusan KPU tentang hasil verifikasi faktual yang tidak meloloskan kelima partai tersebut sebagai peserta pemilu.

Sengketa itu muncul mengingat UU Pemilu tidak menegaskan sifat dari keputusan pemilu yang bersifat final dan mengikat. Akibatnya setiap keputusan yang dikeluarkan KPU (kecuali hasil pemilu) sangat mungkin dipersengketakan oleh peserta pemilu. Berbeda dengan UU 12/2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD (UU 12/2003) yang menegaskan bahwa Keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu, setiap Keputusan KPU berpeluang untuk digugat oleh para pihak.⁶ Meskipun dalam Pemilu 2004 keputusan KPU bersifat final dan mengikat, namun dalam praktik juga muncul sengketa administrasi. Beberapa sengketa dimaksud adalah sebagai berikut:⁷

6 Perubahan sifat putusan tersebut dilakukan untuk menghindari munculnya kesewenang-wenangan dan potensi penyimpangan yang dilakukan oleh KPU. Selain itu membuka ruang bagi peserta pemilu dan para pihak untuk melakukan peninjauan ulang terhadap setiap Keputusan yang dikeluarkan KPU. Tujuannya tentu untuk memberikan keadilan bagi semua pihak, khususnya peserta pemilu

7 Topo Santoso dkk, Op.Cit hal 94-95.

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 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, PPP Reformasi memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu	Pasal 7 ayat (1) UU No. 12/2003
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	Keputusan KPU No.675 Tahun 2003
5.	Pemungutan dan Penghitungan Suara	Sebanyak 3.659 orang yang sudah terdaftar sebagai pemilih tetapi tidak bisa memilih karena tidak memiliki kartu pemilih. Disejumlah TPS kertas suara yang dicoblos adalah surat suara untuk daerah pemilihan lain	Tidak diatur dalam UU No. 12/2003

Selain identifikasi diatas, sengketa administrasi juga berpotensi muncul disetiap tahapan pemilu. Hal itu dikarenakan objek sengketa administrasi adalah keputusan KPU tentang tahapan pemilu. Karena itu, berikut akan diidentifikasi beberapa persoalan yang berpotensi muncul sebagai sengketa.

NO	TAHAPAN PEMILU	POTENSI SENKETA	OBJEK SENKETA
1.	Permutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih;5	Tidak terdaptarnya pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap	Keputusan KPU tentang Daftar Pemilih Tetap
2.	Pendaftaran dan penetapan Peserta Pemilu;	Tidak diakomodirnya partai politik sebagai peserta pemilu	Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik sebagai Peserta Pemilu
3.	Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;	Pengalaman pemilu 2004: 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	Keputusan KPU tentang Penetapan Daerah Pemilihan (Jika penetapan Dapil menjadi kewenangan KPU)
5.	Pencalonan anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;	Pencoretan calon anggota legislatif	Keputusan KPU tentang Penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota
6.	Masa kampanye	Sengketa atas jadwal kampanye	Keputusan KPU tentang Jadwal Kampanye Peserta Pemilu

D. SIMPANG SIUR ATURAN PENYELESAIAN SENGKETA

Problem penyelesaian sengketa administrasi pemilu baik dalam Pemilu 2004 dan 2009, tidak adanya pengaturan khusus tentang mekanisme penyelesaian sengketa administrasi pemilu. Tidak adanya pengaturan bukan berarti tidak ada sengketa administrasi. Baik Pemilu 2004 dan 2009 menunjukkan sejumlah masalah terhadap keputusan penyelenggara pemilu terhadap tahapan penyelenggaraan. Akibatnya, keadilan pemilu bagi para pihak sulit diwujudkan. Sejumlah persoalan tidak bisa terselesaikan mengingat kekosongan pengaturannya.

Tidak terselesaikannya sengketa administrasi pemilu antara peserta pemilu dengan penyelenggara juga diakibatkan simpang siurnya pengaturan. Mekanisme penyelesaian sengketa administrasi dalam penyelenggaraan pemilu pada dasarnya sama dengan mekanisme yang berlaku pada sengketa administrasi umum. Sengketa ini bisa diselesaikan melalui peradilan administrasi pemilu. Peradilan administrasi yang dimaksudkan adalah suatu peradilan yang menyelesaikan perselisihan/sengketa yang terjadi antara pihak-pihak yang salah satunya adalah aparat pemerintah dan warga masyarakat di pihak lain.⁸ Sengketa ini kemudian dalam hukum administrasi disebut sebagai sengketa ekstern. Dalam rangka penyelesaian sengketa administrasi, terdapat beberapa lembaga penyelesaian sengketa yang digunakan, yakni sebagai berikut:⁹

1. Pengaduan (*administratief beroep*), yakni penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan administrasi sendiri. Pengajuan sengketa ditujukan kepada atasan atau instansi yang lebih tinggi.
2. Badan peradilan semu (*Quasi*), yakni penyelesaian sengketa dalam lingkungan administrasi dengan menggunakan tata cara seperti badan peradilan. Kegiatan peradilannya dilakukan oleh badan, dewan, komisi atau panitia. Cara kerjanya hampir sama dengan peradilan umum tetapi keputusannya masih bisa dibatalkan oleh

8 Lutfi Effendi, 2004. Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara. Bayu Media: Malang – Jatim. Hal 95.

9 Ibid, hal 97-98

menteri yang bersangkutan.

3. Badan peradilan administrasi, yakni penyelesaian sengketa melalui badan peradilan dengan anggota badan berkedudukan sebagai hakim. Putusan pengadilan tidak bisa dipatahkan atau dipengaruhi oleh menteri atau kelembagaan lain. Peradilan administrasi ini bisa dibentuk dan melekat di badan/kelembagaan terkait atau terpisah sebagai peradilan administrasi seperti Pengadilan Tata Usaha Negara.
4. Badan peradilan umum. Sengketa ini diputus oleh peradilan umum termasuk gugatan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara yakni mengenai perbuatan melawan hukum oleh pejabat pemerintah/penguasa (*onrechtmatige overheid daad*).
5. Badan arbitrase seperti Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI)
6. Badan teknis atau panitia teknis atau panitia *ad hoc* atau panitia khusus yang dibentuk departemen atau instansi lain.

Pengalaman Pemilu 2009, saluran alternatif penyelesaian sengketa di atas tidak diatur, apalagi dijalankan. Satu-satunya mekanisme penyelesaian sengketa yang digunakan oleh Partai Republiku, Partai Buruh, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Merdeka, dan Partai Syarikat Indonesia (PSI) adalah melalui Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN). Peradilan TUN disini merupakan badan yang diharapkan menjadi tempat warga negara mencari keadilan dan harapan memperoleh keadilan. Warga negara bisa menggugat aparatur negara dalam menyelenggarakan pemerintahan, membuat keputusan yang melampaui batas wewenangnya atau adanya kekeliruan dalam menerapkan aturan hukumnya saat menyelesaikan suatu masalah tertentu yang konkrit.¹⁰

Kelima partai diatas menggunakan saluran ini karena PTUN dianggap memiliki kewenangan yudikatif dalam menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara, antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN baik pusat maupun daerah. Pemohon

10 Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 109.

menganggap keputusan KPU yang tidak meloloskan kelima partai tersebut sebagai peserta pemilu sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan KPU sebagai pejabat TUN. Pasal 1 Ayat (9) UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyebutkan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (Keputusan TUN) adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan usaha perdata.

Memang kemudian UU No. 9 Tahun 2004 membuat pengecualian terhadap pengertian Keputusan TUN. Pasal 2 UU No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN menyebutkan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara adalah:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.”

Berdasarkan pengecualian tersebut muncul penafsiran yang berbeda

khususnya terjemahan tentang keputusan KPU terkait hasil pemilu. Surat Edaran Mahkamah Agung No. 8/ 2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilu telah menghilangkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi pemilu.¹¹ SEMA itu telah memperluas pengertian hasil pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g UU 9/2004 tentang PTUN, bahwa keputusan KPU terkait hasil pemilu bukan merupakan objek sengketa TUN. Keputusan KPU dimaksud meliputi semua produk hukum KPU terkait hasil penyelenggaraan pemilu. Karena keputusan KPU dianggap sebagai produk politik yang tidak dapat diuji melalui mekanisme hukum administrasi. Akibatnya, SEMA itu telah menentang keluar kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa administrasi. Selain itu dalam berbagai Yurisprudensi MA, telah digariskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Akibatnya permasalahan sengketa administrasi pemilu tidak memiliki mekanisme penyelesaian yang jelas.

Simpang-siurnya pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa administrasi pemilu memunculkan saluran-saluran yang berbeda dalam penyelesaian kasus yang sama. Akhir penyelesaian terhadap Partai Republik berbeda dengan nasib empat partai lainnya yang dinilai lebih beruntung. Meskipun PTUN pada tanggal 18 Agustus 2009 mengeluarkan Putusan No. 110/G/2008 PTUN Jakarta yang memerintahkan KPU untuk membatalkan SK Nomor 2446/15/VII/08 tanggal 28 Juni 2008 tentang hasil verifikasi faktual yang menolak Partai Republik sebagai partai peserta Pemilu 2009, KPU tidak lantas melaksanakan putusan itu. Bahkan KPU mengajukan Banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Karena KPU kalah dua kali baik di PTUN dan PTTUN, sehingga KPU mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung.

Proses Kasasi di Mahkamah Agung memperlihatkan dampak tidak adanya pengaturan yang tegas mekanisme sengketa administrasi. Akibatnya, tidak menimbulkannya kepastian hukum dan keadilan bagi para pihak, baik Partai Republik maupun KPU. Mahkamah Agung justru

11 Veri Junaidi, *kekosongan hukum sengketa administrasi pemilu*, Suara Karya, 30 Januari 2009.

mengeluarkan Putusan yang diluar dugaan. MA menilai bahwa Keputusan KPU bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dalam ranah sengketa administrasi negara. Keputusan KPU dalam penyelenggaraan pemilu dinilai sebagai keputusan dalam ranah politik sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara maupun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tidak memiliki kompetensi absolut dalam penyelesaian kasus ini. Oleh karena itu, Mahkamah Agung memerintahkan para pihak untuk menyelesaikan permasalahan itu dalam ranah hukum perdata. Karena MA memutuskan PTUN dan PTTUN tidak memiliki kompetensi absolut maka Partai Republiku pun membawa kasus ini dalam ranah privat, yakni gugatan perdata melalui Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakpus). Dalam gugatan ini lagi-lagi KPU kalah dan PN Jakpus mengeluarkan Putusan No. 408/PDT.G/2008/PN.JKT.PST tertanggal 24 Desember 2008. Melalui Putusan itu, pengadilan membatalkan Surat Keputusan Ketua KPU No. 2446/15/VII/2008 Tanggal 28 Juli 2008 tentang hasil verifikasi peserta Pemilu Tahun 2009 yang tidak meloloskan Partai Republiku sebagai peserta Pemilu 2009.

Putusan itu menunjukkan tidak adanya mekanisme yang adil dalam penyelesaian sengketa administrasi pemilu. Meskipun PN Jakarta Pusat telah memenangkan Partai Republiku pada tanggal 28 Desember 2008, Putusan itu tidak dapat dilaksanakan oleh KPU. Mengingat tahapan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2009 telah berjalan. KPU pun mengalami dilema untuk melaksanakan putusan tersebut, karena dinilai justru akan mengacaukan tahapan pemilu yang sudah berjalan. Akibatnya, Putusan Pengadilan justru tidak memberikan keadilan bahkan memunculkan permasalahan baru.

Melihat kasus di atas, persoalan bukan hanya karena UU Pemilu tidak mengatur tentang sengketa administrasi pemilu. Persoalan juga muncul ditingkat peradilan dan aturan tentang mekanisme tersebut. Putusan Mahkamah Agung yang menyatakan Sengketa Administrasi Pemilu bukan sebagai kompetensi absolut pengadilan didasarkan pada Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 8/2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah telah menghilangkan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi pemilu. Sengketa itu terkait dengan mekanisme koreksi atas setiap keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) tentang

penyelenggaraan pemilu/pemilukada.

SEMA No 8/2005 telah memperluas pengertian tentang hasil pemilu sebagaimana dimaksud Pasal 2 huruf g UU 9/2004 tentang PTUN. Ketentuan pasal itu menyebutkan bahwa Keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota terkait dengan hasil pemilu bukanlah merupakan objek sengketa TUN. Akibatnya, SEMA tersebut telah menendang keluar kewenangan PTUN untuk mengadili sengketa administrasi pemilu. Sebab, menurut SEMA No 8/2005, yang dimaksud dengan keputusan KPU tentang sengketa hasil pemilu adalah semua produk hukum KPU terkait penyelenggaraan pemilu. Artinya, keputusan KPU dianggap sebagai produk politik yang tidak dapat diuji melalui mekanisme administratif.

Pada dasarnya, setiap kebijakan berpotensi memunculkan permasalahan karena tidak selamanya keputusan pejabat publik sesuai dengan kehendak seseorang yang terkena dampak dari kebijakan itu. Apalagi, konteks Pemilu 2009 memberikan peluang besar bagi munculnya sengketa administrasi pemilu. Ketentuan perundang-undangan dalam pemilu, baik UU No 10/2008 tentang Pemilu Legislatif maupun UU No 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, tidak menegaskan bahwa keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Berbeda dengan UU No 12/2003 sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu 2004, yang menegaskan bahwa keputusan KPU bersifat final dan mengikat. Dengan demikian, jelas bahwa keputusan KPU tidak dapat digugat dan tertutup kemungkinan adanya sengketa administrasi pemilu.

Kekosongan hukum ini memunculkan berbagai masalah. Pertama, tidak adanya kepastian hukum atas sengketa administrasi pemilu. Para pihak yang merasa dirugikan atas keputusan KPU kecuali tentang hasil, akan menempuh mekanisme yang berbeda-beda. Seperti empat partai politik yang tak lolos *electoral threshold* yaitu Partai Buruh, Partai Sarikat Islam (PSI), Partai Merdeka, dan Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PNUI). Kemudian menyusul Partai Republiku mengajukan gugatan melalui PTUN. Namun, untuk Partai Republiku, MA menyatakan PTUN tidak berwenang memeriksa dan mengadilinya, sehingga harus mengajukannya ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Mekanisme yang berbeda ini berpotensi memunculkan ketimpangan keadilan dan disparitas putusan.

Kedua, terbaikannya ketidakpuasan peserta pemilu atas keputusan KPU. Sebab, UU Pemilu tidak mengenal mekanisme sengketa administrasi pemilu. UU No 10/2008 hanya mengenal adanya pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan sengketa hasil pemilu. Pelanggaran administrasi dimaksud adalah pelanggaran atas ketentuan syarat-syarat administrasi pemilu dan bukan mekanisme komplain atas keputusan KPU dalam pengertian pejabat TUN. Oleh karena itu, sengketa bukan merupakan tugas dan wewenang KPU untuk menyelesaikannya.

E. HUKUM ACARA TUN TIDAK RAMAH PEMILU

Persoalan penyelesaian sengketa administrasi pemilu tidak berhenti sampai ketiadaan pengaturan dan kesimpangsiuran aturan penyelesaian sengketa. Persoalan itu berlanjut ketika Pengadilan TUN tidak menyiapkan hukum acara yang cepat. Pengadilan TUN dalam penyelesaian sengketa administrasi menggunakan hukum acara yang berlaku bagi penyelesaian sengketa administrasi pada umumnya.

Ketentuan Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 menyebutkan bahwa gugatan terhadap sengketa administrasi dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Selambat-lambatnya dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sesudah gugatan dicatat, hakim menentukan hari, jam, dan tempat persidangan, dan menyuruh memanggil kedua belah pihak untuk hadir pada waktu dan tempat yang ditentukan.¹² Dalam hal sidang pendahuluan, hakim dapat menetapkan permohonan tidak diterima atau tidak berdasar. Terhadap penetapan itu dapat diajukan perlawanan kepada Pengadilan dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah diucapkan.¹³ Sebelum masuk dalam pemeriksaan pokok sengketa hakim wajib mengadakan pemeriksaan persiapan dalam waktu 30 hari.¹⁴

12 Pasal 59 ayat (3) UU 5 Tahun 1986

13 Pasal 62 ayat 3

14 Pasal 63 ayat (2) huruf a.

Paling tidak berdasarkan batasan waktu tersebut, Pengadilan TUN akan mengeluarkan putusan terhadap sengketa administrasi setelah tahapan pemilu berakhir. Sejak dikeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 07/Bua.6/HS/SP/V/2010 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada), beberapa kasus sengketa administrasi pilkada diselesaikan oleh Pengadilan TUN. Dalam penyelesaian sengketa administrasi untuk kasus-kasus pilkada, banyak Putusan Pengadilan TUN tidak dijalankan karena telah lewat waktu tahapan.

Mestinya mekanisme penyelesaian sengketa administrasi di desain dengan memperhatikan tahapan pemilu. Hal ini harus dilakukan mengingat hampir seluruh kegiatan dalam pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Jika sistem keadilan pemilu tidak berwenang, sumber daya dan perangkat yang cukup untuk menangani sengketa secara efisien dan efektif sepanjang siklus pemilu maka proses pemilu dapat terganggu. Sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan mengikat.

Mekanisme penyelesaian sengketa sesuai dengan tahapan pemilu bertujuan untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan lancar. Proses pemilu yang sudah berjalan tidak boleh dihentikan, karena setiap tahapan itu sendiri memiliki arti penting dalam proses pembentukan pemerintahan. Tindakan yang telah diambil tidak boleh ditangguhkan meski ada gugatan yang diajukan. Keputusan yang telah diambil akan tetap berjalan sepanjang tidak ada penyelesaian atas gugatan. Karena itu, setiap gugatan harus diselesaikan secepatnya mengikuti tahapan pemilu.

Daftar Pustaka

- Chad Vickery, 2011. *Pedoman untuk Memahami, Menangani, dan Menyelesaikan Sengketa Pemilu*. International Foundation for Electoral Systems (IFES): Amerika Serikat. Diterjemahkan oleh A San Harjono.
- International IDEA, 2011. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Terjemahan dan publikasi ulang atas kerjasama International IDEA-Bawaslu RI-Cetro.
- Topo Santoso Dkk, 2006. *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Perjudem: Jakarta.
- Lutfi Effendi, 2004. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bayu Media: Malang – Jatim.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2001)
- Veri Junaidi, *kekosongan hukum sengketa administrasi pemilu*, Suara Karya, 30 Januari 2009.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- Undang-Undang Nomor. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 2004 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 07/Bua.6/HS/SP/V/2010 Tahun 2010 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada).
- Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No 8/2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah.

Resensi Buku

KEADILAN PEMILU: RINGKASAN BUKU ACUAN INTERNATIONAL IDEA

Judul Asli : Electoral Justice: An Overview of The International IDEA Handbook
Penerbit : International IDEA
Publikasi : Kerjasama International IDEA-Cetro dan Bawaslu RI
Halaman : 40
Cetakan : cetakan pertama di Indonesia, 2011

HAK pilih warga negara merupakan bagian dari hak asasi manusia. Hak tersebut hadir sebagai konsekuensi atas kesepakatan dalam sejarah pembentukan negara. Hak yang melekat dalam diri individu menjadi dasar dalam kesepakatan kolektif (kesepakatan umum) untuk membentuk negara. Oleh karena itu, pengingkaran terhadap hak pilih berarti telah mencederai legitimasi pembentukan negara.

Kehadiran hak pilih juga bukan hal yang *sepele* sehingga dapat dengan mudah diabaikan. Keberadaannya dijamin dalam konstitusi, bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama dalam pemerintahan. Hak pilih bahkan dalam konteks internasional diakui sebagai hak sipil dan politik warga negara. Pengaturan dunia internasional mengakui itu, bahkan telah diratifikasi dalam undang-undangan di Indonesia. Berdasarkan hal itu, maka bahasan tentang keadilan pemilu dan prinsip-prinsip penyelesaian sengketa pemilu menjadi satu paradigma dan instrumen untuk menegakkan hak pilih.

Mengingat hal itu, buku Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA disusun dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia atas kerjasama International IDEA, Cetro dan Bawaslu RI. Buku ini hadir untuk memudahkan pembaca dalam memahami paradigma keadilan pemilu untuk menjaga kedaulatan pemilih. Karena itu buku ini layak dibaca dan dijadikan sebagai rujukan baik untuk kepentingan akademis maupun panduan bagi pemangku kepentingan pemilu. Khusus bagi

pemangku kepentingan, buku ini mesti dijadikan rujukan dalam menyusun kerangka hukum pemilu yang baik. Bagaimana hak pilih warga negara dijamin dengan menghadirkan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif. Kerangka hukum tersebut mesti menjamin agar setiap pelanggaran terhadap hak pilih bisa tertangani melalui mekanisme yang telah disiapkan.

Asal mula istilah keadilan pemilu berasal dari judul asli buku ini yakni “Electoral Justice”. Prinsip dari keadilan pemilu adalah untuk menjamin kemurnian hak pilih warga negara. Keadilan dalam pemilu itu sendiri akan terwujud jika mekanisme dalam pemilu mampu menjamin kemurnian hak pilih warga negara. Suara yang diberikan dalam pemilu terfasilitasi dengan baik oleh penyelenggara. Begitu juga peserta pemilu yang harus menghormati kehendak bebas warga negara untuk memilih wakil mereka di pemerintahan.

Hal penting dari paradigma keadilan pemilu adalah adanya jaminan terhadap hak pilih. Jika hak pilih warga negara termanipulasi oleh peserta pemilu maka sistem keadilan pemilu harus mampu mengembalikannya. Bahkan jika penyelenggara pemilu telah lalai mengakomodir hak pilih, maka tidak ada alasan untuk tidak mengembalikan hak pilih itu sendiri. Begitu juga dengan pelanggaran, manipulasi dan kecurangan yang menyebabkan hilang serta tidak berartinya hak pilih, harus diberikan sanksi dan dilakukan upaya untuk mengembalikan hak tersebut. Intinya, hak pilih warga negara mesti dijamin dan terjaga kemurniannya.

Keadilan pemilu itu sendiri mencakup cara dan mekanisme yang tersedia disuatu negara tertentu, komunitas lokal atau ditingkat regional atau internasional untuk beberapa tujuan yakni menjamin agar setiap tindakan, prosedur dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum. Paling penting adalah melindungi atau memulihkan hak pilih. Terakhir, keadilan pemilu harus membuka akses kepada warga yang hak pilihnya telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan dan mendapatkan putusan yang adil.

Sistem keadilan pemilu sendiri merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil dan jujur. Sistem ini dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu,

sekaligus sebagai sarana dan mekanisme pembenahan dan pemberi sanksi kepada pelaku pelanggaran.

Sistem keadilan pemilu berfungsi mencegah ketidakberesan yang dapat menimbulkan sengketa dan menjamin pemilu yang bebas, adil dan jujur. Adapun tujuan berjalannya keadilan pemilu untuk menjaga agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi tinggi. Sistem keadilan pemilu mesti berjalan efektif serta menunjukkan independensi dan imparialitas untuk mewujudkan keadilan, transparansi, kesetaraan dan inklusivitas. Jika keadilan pemilu tidak berjalan maka kredibilitas pemilu akan berkurang dan mengakibatkan pemilih mempertanyakan partisipasi atau bahkan menolak hasil akhir pemilu. Artinya, sistem keadilan pemilu yang efektif dan tepat waktu menjadi kunci dalam menjaga kredibilitas proses pemilu.

Salah satu instrumen menegakkan keadilan pemilu yakni melalui penegakan hukum pemilu dengan desain kerangka hukum yang mengatur mekanisme dan penyelesaian yang efektif. Sistem ini bertujuan untuk menegakkan dan melindungi hak pilih karena hak untuk memberikan suara merupakan bagian dari hak asasi manusia. Untuk mengakomodir hal itu, maka kerangka hukum yang ada mesti menjamin pemilih, kandidat dan partai untuk mengadakan setiap pelanggaran kepada lembaga penyelenggara atau pengadilan dengan segera memperoleh penanganan dan penyelesaian.

Konsep keadilan pemilu sendiri tidak terbatas pada penegakan kerangka hukum, juga merupakan salah satu faktor yang mesti diperhatikan dalam merancang dan menjalankan seluruh tahapan pemilu. Karena itu cakupan sistem keadilan pemilu lebih luas, terkait berbagai mekanisme untuk menjamin penyelesaian sengketa pemilu yang kredibel. Sistem ini meliputi tindakan pencegahan dan metode penyelesaian sengketa pemilu yang sifatnya formal (institusional) dan informal (alternatif). Ragam penanganan sengketa pemilu yang tersedia terbagi dua yakni mekanisme yang sifatnya mengoreksi (korektif) dan menghukum (punitif).

Penyelesaian sengketa pemilu terdapat tiga jenis mekanisme utama yang terdiri dari dua mekanisme yang sifatnya korektif dan satu mekanisme informal. Ketiga jenis mekanisme tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Mekanisme formal atau korektif seperti mengajukan dan memproses

gugatan pemilu. Mekanisme ini menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah atau mengakui adanya penyimpangan dalam proses pemilu.

- b. Mekanisme penghukuman atau punitif, seperti kasus pelanggaran pidana. Mekanisme ini akan menghasilkan sanksi baik badan maupun individu yang bertanggungjawab atas penyimpangan tersebut, termasuk tanggung jawab pidana atau administrasi pemilu.
- c. Mekanisme informal/alternatif, yaitu mekanisme yang dapat dipilih pihak-pihak yang bersengketa.

Untuk mendesain dan mengimplementasikan sistem keadilan pemilu yang komprehensif dan efektif, harus memperhatikan ketiga periode dalam siklus pemilu, yaitu prapemilu, pemilu, dan pasca pemilu. Hal ini harus dilakukan mengingat hampir seluruh kegiatan dalam pemilu berpotensi menimbulkan sengketa. Jika sistem keadilan pemilu tidak berwenang, sumber daya dan perangkat yang cukup untuk menangani sengketa secara efisien dan efektif sepanjang siklus pemilu maka proses pemilu dapat terganggu. Oleh karena itu, sistem keadilan pemilu perlu memastikan bahwa seluruh tindakan dan keputusan yang diambil harus sesuai dengan amanat undang-undang.

Sistem penyelesaian sengketa pemilu perlu mengadopsi prinsip bahwa gugatan pemilu harus diajukan pada periode pemilu saat tindakan yang digugat terjadi. Karena itu, tindakan atau keputusan yang tidak digugat selama periode tertentu bersifat final dan mengikat. Hal ini bertujuan untuk menjamin agar setiap tahapan pemilu dapat berjalan tanpa hambatan sehingga proses pemilu dapat berjalan lancar. Proses pemilu yang sudah berjalan tidak boleh dihentikan, karena setiap tahapan itu sendiri memiliki arti penting dalam proses pembentukan pemerintahan. Tindakan yang telah diambil tidak boleh ditangguhkan meski ada gugatan yang diajukan. Keputusan yang telah diambil akan tetap berjalan sepanjang tidak ada penyelesaian atas gugatan. Karena itu, setiap gugatan harus diselesaikan secepatnya mengikuti tahapan pemilu.



Profil Perludem

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. Sesungguhnya, 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 dibentuklah wadah yang bernama **Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi**, disingkat **Perludem** agar anggotanya dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan pemilu yang *fair*.

VISI

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

MISI

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah (pemilukada) 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 pemangku kepentingan 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

Dewan Pengarah

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat
Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh.
Prof. Ir. Qazuini, MSc.
Ramdlon Naning, SH, MH.
Marudut Hasugian, SH, MH.

Dewan Pelaksana

Ketua : Didik Supriyanto, SIP, Msi.
Wakil Ketua : Topo Santoso, SH, MH, Ph.D.
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, SIP, MSi.
Bendahara : Dra. Siti Noordjannah, MM.

Bidang Pengkajian

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

Bidang Pelatihan

Koordinator : Drs. A.R. Muzamil, MSi
Anggota : Arief Rachman
Muhammad Nadjib

Bidang Pemantauan

Koordinator : Dr. Muhammad Muchdar, SH, MH.
Anggota : Erismawaty (Almh.)
Aldri Frinaldi, SH, MH.
Ir. I Made Wena, MSi.

Direktur Eksekutif : Titi Angraini
Pengurus Harian : Rahmi Sosiawaty
Veri Junaidi
Lia Wulandari
Irma Lidarti
Muhammad Husaini
Marih Fadli

Peneliti Senior/Ahli : August Mellaz

SEKRETARIAT

Gedung Dana Graha Lt. 1, Ruang 108
Jl. Gondangdia Kecil No. 12-14
Jakarta Pusat 10330. Telp/Faks. 021-31903702
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id

Profil Penulis

Prof. Ramlan Surbakti

Prof. Ramlan Surbakti lahir di Tanah Karo, 20 Juni 1953. Guru Besar FISIP UNAIR selaiigus Senior Advisor Kemitraan untuk Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia. Menamatkan Sarjana (S-1) dari Fakultas Sospol (Ilmu Pemerintahan) UGM, Master (S-2) Ilmu Politik dari Ohio University AS, dan Doktor (S-3) dari Northern Illinois University AS, dengan disertasi berjudul *Interrelation Between Religious and Political Power Under New Order Government of Indonesia*

Topo Santoso

Topo Santoso lahir di Wonogiri, 5 Juli 1970. Beliau menyelesaikan pendidikan sarjana hukum pada tahun 1992 (UI), magister hukum tahun 2000 (UI), dan PhD tahun 2009 di University of Malaya. Tahun 1994 hingga saat ini menjadi dosen tetap di FHUI jenjang Sarjana dan Pasca Sarjana. Mengajar beberapa mata kuliah antara lain: Hukum Pidana, Sejarah dan Perbandingan Hukum Pidana, Tindak Pidana Tertentu dalam KUHP, Tindak Pidana Ekonomi dan Anti Korupsi, serta Kriminologi. Pernah mengikuti *Summer Course* di Australia (1994), *Academy of American and Internasional Law* di Texas, Amerika Serikat (1995), *Special Course on Economic Law* di Harvard Law School, Amerika Serikat (1996), kunjungan studi legislasi di beberapa negara Eropa (2003), Konferensi hukum di Seattle (AS) tahun 2007, Konferensi Perbandingan Hukum di Inggris (2009), dan menjadi *Visiting Fellow* di ASLI Institute, Singapore (2010). Sampai saat ini Topo Santoso sudah menghasilkan 17 buku (antara lain Tindak Pidana Pemilu, Mengawasi Pemilu-Mengawal Demokrasi) dan ratusan artikel di berbagai jurnal ilmiah dan media massa nasional serta aktif menjadi narasumber dalam berbagai seminar, lokakarya, dan kegiatan ilmiah lainnya baik di dalam maupun luar negeri. Selain itu Topo juga pernah bekerja sebagai Advisor di Partnership for Governance Reform in Indonesia (2006-2008) serta menjadi Direktur Djokoetono Reserch Center di FHUI (2009-2010).

Refly Harun

SH: UGM (1995), MH: UI (2002), LL.M: University of Notre Dame/AS (2007). Pernah menjadi staf ahli MK (2003-2007), sejak 2008-sekarang tercatat sebagai peneliti senior Centre for Electoral Reform (CETRO), selain mendirikan Harpa Law Firm (2009) yang bergerak dalam litigasi sengketa hukum tata negara, termasuk perselisihan hasil pemilu/pemilukada.

Veri Junaidi

Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sedang menyelesaikan pendidikan Master bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perjudem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di media nasional seperti *Republika*, *Jurnal Nasional*, dan *Suara Karya*. Tulisan-tulisan ilmiah tersebar di beberapa Jurnal, seperti *Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI*. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, salah satunya berjudul "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu". Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi RI.

