



# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #7

Januari  
2015

## EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014



Jurnal Pemilu dan Demokrasi adalah jurnal tiga bulanan yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem. Perludem menerima kontribusi tulisan dan pemikiran dari khalayak luas untuk dapat diterbitkan dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Lebih lengkap hubungi Redaksi.

**EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

Jurnal Pemilu dan Demokrasi #7

**DEWAN PENGARAH**

Didik Supriyanto, S.IP., M.Si.  
Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., Ph.D.

**PENANGGUNG JAWAB**

Titi Anggraini

**PEMIMPIN REDAKSI**

Veri Junaidi

**REDAKTUR PELAKSANA**

Fadli Ramadhani  
Lia Wulandari

**TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL**

Jabrik.com

**Alamat Redaksi:**

Jalan Tebet Timur IVA No. 1, Tebet,  
Jakarta Selatan  
Telp: 021-8300004 Fax: 021-83795697  
Perludem.org, perludem@gmail.com

# KATA PENGANTAR

Proses transisi kekuasaan Republik Indonesia berjalan dengan baik. Estafet kekuasaan beralih dengan sukses dan damai. Rezim pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono yang merupakan “produk” Pemilihan Umum tahun 2009 telah berganti dengan seluruh produk Pemilu 2014. Mulai dari anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, dan Presiden Joko Widodo.

Dengan telah dilantiknya Presiden Joko Widodo pada tanggal 20 Oktober 2014 yang lalu, maka berakhir sudah seluruh tahapan panjang Pemilu 2014. Proses yang sudah berjalan selama hampir dua tahun ini, tentu memberikan pembelajaran yang teramat mendalam bagi perkembangan demokratisasi di Indonesia. Tidak hanya pembelajaran bagi bangsa sendiri, sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia, Indonesia telah menjadi “laboratorium” berharga bagi dunia internasional.

Perkembangan demokrasi Indonesia yang sangat pesat, telah mengundang decak kagum banyak dunia internasional. Banyak negara di belahan dunia mengapresiasi “transisi damai” kekuasaan di Indonesia melalui Pemilu 2014.

Terlepas dari semua keberhasilan itu, tentu harus tetap ada hal yang harus diperbaiki dan diperbaharui untuk menyempurnakan proses pemilu kedepannya. Salah satu sektor yang menjadi perhatian adalah bagaimana proses penegakan hukum pemilu berjalan. Penegakan hukum

adalah salah satu unsur penting di dalam penyelenggaraan pemilu. Jika proses penegakan hukum berjalan secara fair, adil, jujur, dan terbangun dengan sistem yang kuat, maka salah satu indikator pemilu demokratis sudah terpenuhi.

Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), sebagai lembaga yang fokus mengawal proses, dan ikut terlibat dalam banyak bagian dalam penyelenggaraan Pemilu 2014, menerbitkan jurnal dengan tema khusus, “Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014”. Jurnal edisi ini menjadi menarik, karena merupakan “jawaban” dari Jurnal Perludem edisi sebelumnya, yang bertemakan “Memotret Penegakan Hukum Pemilu 2014”. Pada jurnal edisi sebelumnya tersebut, tulisan berbicara terkait dengan desaian penegakan hukum pemilu yang “disediakan” oleh undang-undang. Sementara, untuk edisi ini, akan menjawab bagaimana desaian yang tersedia tersebut berjalan, dan apa saja yang berhasil dan tidak berhasil dicapai.

Terdapat tulisan Veri Junaidi, dengan judul “Potret Pemilu Dalam Sengketa”. Tulisan ini berfokus pada hasil pemantauan dan penelitian Perludem terhadap proses perselisihan hasil Pemilu 2014 yang berjalan di Mahkamah Konstitusi. Dengan detail Veri menuliskan, fenomena-fenomena penting yang terungkap di MK. Mulai dari jumlah perkara, regulasi dan desaian sengketa, serta problem hukum acara di MK.

Berikutnya ada tulisan Tigor Hutapea. Tulisan yang berjudul Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu: Pengalaman Paralegal Pemilu Dalam Penegakan Hukum Pemilu” bercerita tentang bagaimana salah satu bentuk partisipasi

masyarakat dengan membentuk paralegal pemilu. Banyak temuan pelanggaran yang disampaikan oleh paralegal pemilu. Namun saying, ditengah partisipasi masyarakat yang menguat dan beragam, masih terbentur dengan sistem dan mekanisme pelaporan pelanggaran yang belum rapi.

Setelah Tigor, ada tulisan pakar dan praktisi hukum tata negara, Refly Harun. Refly dalam tulisannya kali coba mengusulkan transformasi menyeluruh dari Bawaslu. Kadar kerja Bawaslu yang selama ini bertungkus pada pengawasan, coba lebih difokuskan pada fungsi penyelesaian sengketa. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh Refly adalah, tolak ukur kerja pengawasan amat sulit mengukur dan merasakan manfaatnya. Disamping itu juga akan lebih baik, jika pengawasan pemilu dilakukan oleh peserta pemilu, pemantau pemilu, dan masyarakat saja.

Tulisan keempat setelah Refly, ada tulisan Lia Wulandari. Lia dalam tulisannya mengulas tuntas problem pelaporan dana kampanye dan membuktikan politik biaya tinggi justru mempersubur praktik politik uang dan merusak nilai-nilai demokrasi yang ingin dibangun. Studi tulisan ini dilakukan pada proses pemilihan kepala daerah Kabupaten Garut, yang secara nyata membuktikan kepada Kita, bahwa regulasi pemilu Kita kedepan sangat membutuhkan pembatasan dana kampanye dan sanksi hukum yang tegas.

Setelah itu, ada tulisan dari Heroik Mutaqin. Tulisan yang berjudul Reformasi Sistem Kepartaian Setengah Hati ini coba melihat problem sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensil di Indonesia. Di dalam tulisan ini dia juga mengulas bagaimana pengaruh benturan dua sistem

ini dengan desaian pemilu di Indonesia, serta rekomendasi alternatif perbaikan kedepan harus seperti apa.

Terakhir, jurnal Perludem edisi #7 ini ditutup oleh gagasan Ramlan Surbakti. Ramlan dalam tulisan kali ini mengagas adanya lembaga yang mengawasi dana kampanye pemilu dari partai politik. Ini didasarkan pada belum adanya lembaga yang mengawasi tiga hal penting dari keuangan partai politik, yakni penerimaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan.

Kami berharap, dengan terbitnya jurnal Perludem edisi ketujuh ini, dapat menjadi sumbangsih yang memberikan harapan besar terhadap proses perbaikan pemilu kedepan, terkhusus untuk penegakan hukum. Terakhir, dalam rangka usaha untuk terus mengabdikan kepada ilmu pengetahuan, Kami ucapkan terima kasih kepada para penulis yang telah menuangkan buah pikir yang tentu amat sangat bermanfaat bagi Kita semua, dan selamat membaca.

Jakarta, Januari 2014

**Titi Anggraini**  
**Direktur Eksekutif**

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	vii

<b>Potret Pemilu Dalam Sengketa, oleh: Veri Junaidi .....</b>	<b>1</b>
A. Anatomi Permohonan Sengketa Pemilu di MK .....	3
A. Meningkatnya Ketidakpuasan terhadap Proses dan Hasil Pemilu .....	17
B. Inkonsistensi Waktu Pengajuan Gugatan dan Perubahan Jumlah Kasus ...	24
C. Proporsional Terbuka, Menabuh Genderang Sengketa Internal .....	28
D. Potret Modus Kecurangan Pemilu dalam Putusan Mahkamah .....	36
E. Kembalinya Mahkamah Kalkulator .....	46
F. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi .....	48
G. Kesimpulan .....	58
Daftar Pustaka .....	63

<b>Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu: Pengalaman Paralegal Pemilu dalam Penegakan Hukum Pemilu, oleh: Tigor Hutapea .....</b>	<b>69</b>
A. Pendahuluan .....	71
B. Temuan kasus .....	74
C. Analisa .....	79
D. Kesimpulan .....	87

<b>Transformasi Pengawas Pemilu: dari Pengawas ke Pengadil, oleh: Refly Harun .....</b>	<b>91</b>
A. Pendahuluan .....	93
B. Tiga Fungsi .....	95
C. Reformasi Fungsi .....	97
D. Keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi .....	100
E. Kesimpulan .....	100

<b>Politik Biaya Tinggi Dalam Pemilihan Kepala Daerah, oleh: Lia Wulandari .....</b>	<b>103</b>
A. Latar Belakang .....	105
B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian .....	108
C. Tinjauan Pustaka.....	109
D. Metode Penelitian .....	112
E. Metode dan Tahapan Riset.....	113
F. Lokasi Penelitian .....	114
G. Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Garut .....	116
<b>Reformasi Sistem Kepartaian Setengah Hati, oleh: Heroik Mutaqin Pratama .....</b>	<b>117</b>
A. Pendahuluan.....	118
B. Relasi Antara Sistem Pemilu & Sistem Kepartaian .....	120
C. Dinamika Formulasi UU No. 8 Tahun 2012: Antara Pragmatisme dan Idealisme.....	126
D. Hasil dan Prospek Sistem Kepartaian Indoneisa.....	134
E. Kesimpulan .....	141
<b>Badan Pengawas Dana Kampanye Pemilu, oleh: Ramlan Surbakti.....</b>	<b>145</b>
A. Pendahuluan.....	146
B. Gagasan Pengaturan Kedepan .....	150
C. Kesimpulan .....	151
Daftar Pustaka.....	155
Profil Penulis.....	157



# POTRET PEMILU DALAM SENGKETA

Oleh: **Veri Junaidi**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Salah satu tahapan yang paling penting di dalam penyelenggaraan pemilihan umum adalah proses perselisihan hasil pemilu. Mekanisme penyelesaian sengketa terhadap hasil pemilu menjadi penting karena dapat memperkuat putusan rekapitulasi suara yang dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), atau bisa juga putusan MK mengkoreksi apa yang telah ditetapkan oleh KPU. Untuk proses sengketa hasil Pemilu Legislatif 2014, hampir seluruh partai politik mengajukan sengketa ke Mahkamah Konstitusi. Dua belas partai politik nasional mengajukan keberatan ke MK. Sementara, dari 3 partai politik lokal yang ada di Aceh, hanya Partai Aceh yang tidak mengajukan sengketa. Jumlah total seluruh perkara yang diajukan oleh pemohon, mulai dari partai politik, perseorangan calon anggota legislatif, dan perseorangan calon anggota DPD, menurut tulisan ini adalah 716 perkara. Daerah yang paling banyak di sengketakannya ke MK adalah Provinsi Papua, yakni ada 80 perkara. Sementara itu, tingkatan sengketa yang paling banyak terjadi di KPU

---

1 Penulis adalah Deputi Direktur Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Kab/Kota.n Untuk sengketa internal partai, Partai Golkar menjadi yang paling banyak, yaitu 48 kasus. Hal yang pling banyak dipersoalkan adalah terkait dengan pengembosan dan penggelembungan suara. Catatan penting yang dapat disampaikan dari proses sengketa hasil pemilu adalah, adanya inkonsistensi MK dalam menerapkan batas waktu pengajuan permohonan yang hanya 3 x 24 jam sejak pengumuman hasil rekapitulasi oleh KPU. Disamping itu, dalam proses persidangan, MK juga membatasi para pihak untuk mengajukan saksi. Meskipun pertimbangannya adanya pembatasan waktu penyelesaian perkara, namun prinsip peradilan materil untuk mencari keadilan substantif tidak bisa kepada para pihak diberikan pembatasan pengajuan jumlah saksi. Terakhir, proses persidangan sengketa hasil pemilu di MK kemarin, tidak membuka dan memeriksa alat bukti yang diajukan di depan persidangan. Melainkan alat bukti hanya diperiksa oleh kepaniteraan MK.

## **ABSTRACT**

One of the most important stages in the implementation of general election is a process of election result dispute. The mechanism of dispute resolution to the election results becomes important because it can strengthen the decision of vote recapitulation which is done by the General Elections Commission (KPU), or MK's decision can correct the things determined by KPU. To the dispute process of the 2014 legislative election results, almost all political parties filed a dispute to the Constitutional Court (MK). 12 national political parties filed their objections to MK. Meanwhile,

from 3 local political parties in Aceh, only Aceh Party did not file a dispute. The total numbers of all cases filed by the plaintiffs, starting from political parties, individuals of legislative member candidates, and individuals of DPD member candidates were 716 cases, according to this writing. The region filed mostly in dispute to MK was Papua province with 80 cases. Meanwhile, the dispute mostly happened in KPU in the regency/city level. For the party's internal dispute, Golkar Party had the most with 48 cases. The aspect argued mostly was related to the vote reduction and bloating. An important note that can be conveyed from the process of election result dispute is the inconsistency of MK in applying the time limit of filing petition which was only 3 x 24 hours since the announcement of recapitulation results by KPU. Besides, in the trial process, MK limited the parties to present a witness. Although the consideration was the existence of limited time for the case resolution, the principle of material judgment to seek justice substantially could not give the limited number for the parties to present a witness. Finally, the trial process of election result dispute at MK could not open and examine the proof tools submitted in the trial, except the proof tools that were only examined by MK secretariat.

## **A. ANATOMI PERMOHONAN SENGKETA PEMILU DI MK**

Jam dinding Mahkamah Konstitusi (Mahkamah) mulai bekerja, menghitung mundur waktu pengajuan permohonan perselisihan hasil pemilu. Saat itu tepat pukul

23.51 WIB, pada Jumat, 9 Mei 2014 yakni saat-saat terakhir bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menetapkan hasil pemilu secara nasional. Penetapan hasil pemilu inilah yang kemudian menandai dimulainya waktu pengajuan permohonan perselisihan hasil pemilu (PHPU) oleh peserta pemilu baik partai politik, calon anggota legislatif maupun calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

*Timer* itu bekerja atas perintah undang-undang yang diturunkan dalam peraturan Mahkamah. Perintah agar permohonan PHPU harus sudah diajukan dalam 3 x 24 jam sejak ditetapkannya hasil pemilu secara nasional oleh KPU. Karenanya ketika KPU mengetok palu penanda penetapan hasil pemilu, maka saat bersamaan waktu pengajuan permohonan di Mahkamah bekerja. Artinya, penetapan hasil pemilu oleh KPU, tidak serta merta menghentikan seluruh persoalan pemilu dan tuntas saat itu juga.

Penetapan hasil pemilu justru bermakna lain, menandai waktu baru bagi semua pihak memindahkan keriuhan dari Kantor KPU menuju Mahkamah. Ketok palu Ketua KPU-Husni Kamil Manik berarti pertanda untuk menutup babak rekapitulasi suara dan mengalihkannya dalam ruang sengketa di Mahkamah. Karena itu, bola panas ketidakpuasan peserta berpindah saat itu juga dan tanggungjawab untuk menegakkan kedaulatan rakyat berada ditangan Mahkamah

Kondisi ini tidak hanya mengalihkan beban dari KPU ke Mahkamah, tapi yang pasti perjuangan partai politik, caleg dan calon anggota DPD belum usai. Babak baru ini harus ditempuh untuk memastikan posisi mereka

dalam perolehan suara maupun kursi di DPR, DPRD dan DPD. Sisa-sisa pertarungan di KPU harus segera mereka tinggalkan dan kembali fokus menghadapi perjuangan yang lebih berat di Mahkamah. Peserta pemilu harus segera mengonsolidasikan bukti dan mengumpulkan saksi untuk merekonstruksi menjadi satu argumentasi utuh dan kuat dalam permohonan yang harus diajukan dalam waktu sangat singkat (3 x 24 jam). Tentu ini merupakan proses yang tidak sederhana dan pastinya menguras banyak waktu, tenaga serta biaya. Kompleksitas pengajuan permohonan terbukti dalam singkatnya waktu pengajuan permohonan 3 x 24 jam itu. Ketika hasil pemilu ditetapkan Jumat (9 Mei 2014), calon pemohon hanya memiliki hari Sabtu, Minggu dan Senin pukul 23.51 WIB (12 Mei 2014) untuk mengajukan permohonan. Berdasarkan hasil pantauan lapangan, 2 hari pertama (Sabtu-Minggu), tidak ada satupun partai politik dan caleg yang mendaftar ke Mahkamah. Hanya beberapa orang caleg dan calon anggota DPD yang terlihat mendatangi Mahkamah berkonsultasi sebelum mengajukan permohonan.

Suasana lobi Mahkamah pun masih terasa sepi, padahal waktu pengajuan permohonan menunjukkan pukul 20.30 Wib pada Senin 12 Mei 2014, tepatnya 3 jam menjelang detik-detik penutupan pengajuan permohonan. Kondisi ini akhirnya memunculkan banyak spekulasi dan prediksi, yakni permohonan tidak akan banyak. Namun ada juga yang tetap yakin akan membludaknya permohonan. Prediksi berseliweran, dengan jumlah peserta pemilu hanya 15 partai, permohonan tidak akan lebih dari jumlah kasus

pada 2009 yakni 625 kasus.

Prediksi itu cukup kuat jika melihat suasana di Mahkamah, karena hingga pukul 20.30 WIB baru 4 orang calon anggota DPD dan satu partai yang mendaftar. Satu-satunya partai itu adalah Partai Nasdem yang mengajukan permohonan pukul 19.00 WIB. Dengan demikian, Nasdem menjadi partai pertama yang mengajukan permohonan ke Mahkamah.

Namun prediksi itu salah, karena menit-menit berikutnya berkelompok-kelompok orang berdatangan, berkumpul hingga membuat Ruang Lobi Mahkamah riuh redam layaknya pasar malam. Kondisi ini sangat kontras dibanding beberapa menit sebelumnya. Orang dengan beragam atribut partai berwarna-warni, pengacara ber-Jas, petugas Mahkamah dan petugas kepolisian berseragam, mungkin juga beberapa petugas polisi berpakaian sipil berseliweran. Beberapa pegiat media juga sibuk mencari informasi dan menemui narasumber, juga beberapa rekan pemantau maupun ahli hukum yang turut meramaikan suasana.

Masing-masing sibuk menjalankan aktifitasnya. Petugas Pamdal Mahkamah yang ada di pintu Lobi sibuk memeriksa identitas setiap orang yang akan memasuki Lobi Mahkamah. Sebagian dari mereka mengarahkan pengunjung untuk melapor di meja resepsionis. Petugas resepsionis yang umumnya perempuan, dengan sabar melayani pengunjung untuk menyerahkan identitas dan menggantinya dengan identitas sebagai pengunjung Mahkamah. Disudut yang lain, tak kurang dari 10 orang petugas penerima perkara sibuk melayani para pemohon saat pendaftaran. Sesekali

terdengar pengumuman dari petugas penerima perkara untuk pemohon perseorangan Caleg agar bergabung dengan partai politik masing-masing.

Ternyata keriuhan yang berlangsung kurang lebih 3 jam terakhir itu menghadirkan ratusan kasus. Berdasarkan konferensi pers Sekjen Mahkamah, terdapat 702 kasus yang diterima Mahkamah sepanjang waktu 3 x 24 jam itu. Selang waktu yang pendek ini membawa beratus-ratus lipat kali dari jumlah permohonan yang masuk sebelum 3 jam waktu penutupan. Kasus-kasus ini diajukan oleh partai politik, perseorangan caleg maupun calon anggota DPD. Waktu yang cukup singkat, dimenit-menit terakhir seluruh partai politik mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu. Pertanyaannya, kenapa kemudian baru di menit-menit terakhir kasus-kasus itu didaftarkan ke Mahkamah?

Pembicaraan dengan salah satu pengacara partai politik, memberikan jawaban atas keriuhan di menit-menit akhir pengajuan permohonan. Selain sulitnya merekonstruksi kasus dengan mengumpulkan bukti dan saksi, ada persoalan teknis yang harus mereka siasati. Waktu 3 hari pengajuan permohonan harus terpotong hari libur yakni sabtu dan minggu. Setiap bukti yang diajukan harus di leges yakni dibubuhi materai dan distempel oleh Kantor Pos, yang sudah pasti libur pada Sabtu dan Minggu. Artinya proses leges ini harus dilakukan senin pagi. Persoalan belum selesai, karena semua permohonan dan bukti harus di foto kopi 12 rangkap untuk diserahkan ke Mahkamah, tentu membutuhkan waktu yang cukup panjang. Belum lagi jika pemohonnya berasal dari Merauke-Papua, atau Sabang-

Aceh yang membutuhkan waktu lama untuk bisa hadir di Mahkamah. Meskipun Mahkamah sendiri telah membuka ruang mekanisme pengajuan permohonan melalui email atau fax.

Begitulah perjuangan partai politik, perseorangan caleg maupun calon anggota DPD dalam mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu di Mahkamah. Permohonan-permohonan ini yang kemudian didownload dari website [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), dibaca, dikelompokkan berdasarkan isu dan dianalisis secara komprehensif. Membaca permohonan ini tidaklah mudah dan sederhana, karena jumlahnya tidak lagi puluhan namun ratusan halaman. Minimal permohonan untuk partai politik nasional berjumlah 122 halaman yang diajukan PKPI dan paling banyak Partai Golkar sejumlah 691 halaman.

**TABEL 1. JUMLAH HALAMAN PERMOHONAN PARTAI DAN PERSEORANGAN CALEG DPD**

PEMOHON	JUMLAH HALAMAN	PEMOHON	JUMLAH HALAMAN
Nasdem	511	PDIP	136
Hanura	415	Demokrat	205
Golkar	691	PAN	443
PKS	508	PKB	288
PBB	141	PNA	43
PPP	623	PDA	9
Gerindra	320	Perseorangan DPD	10-20
PKPI	122		

SUMBER: DIOLAH DARI SELURUH PERMOHONAN DALAM [WWW.MAHKAMAHKONSTITUSI.GO.ID](http://WWW.MAHKAMAHKONSTITUSI.GO.ID)



Ribuan halaman ini kemudian dikelompokkan berdasarkan beberapa isu seperti nomor permohonan, partai pemohon, tingkat sengketa, daerah pemohon (propinsi dan kabupaten/kota), dapil, nomor urut, nama caleg pemohon, partai pihak terkait, nomor urut dan nama pihak terkait, objek sengketa dan pelaku pelanggaran. Pengelompokan data ini dilakukan oleh 13 orang yang kemudian data yang ada dianalisis berdasarkan pengelompokan tersebut.

Hasil analisis terhadap permohonan ini kemudian dijadikan dasar untuk memantau proses persidangan. Pemantauan ini dilakukan dengan menempatkan satu orang pemantau untuk setiap panel hakim yang terbagi dalam 3 (tiga) panel hakim konstitusi. Pemantau tersebut akan dibagi menjadi dua sift setiap harinya, sehingga dalam satu hari ada 6 (enam) orang pemantau yang mengikuti seluruh proses persidangan.

Hasil pemantauan persidangan dikirimkan kepada koordinator pemantau untuk kemudian diolah dan dianalisis. Hasil pemantauan ini kemudian digabungkan dengan analisis terhadap permohonan, yang akan dikonfirmasi kepada para pihak khususnya pengacara melalui wawancara. Hasil seluruh pemantauan dan analisis ini kemudian dituliskan dalam laporan.

Berdasarkan metode tersebut, berikut disampaikan hasil analisis terhadap permohonan dan persidangan yang dilaksanakan Mahkamah Konstitusi. Adapun jumlah kasus yang dimohonkan ke Mahkamah dan menjadi objek pemantauan serta kajian itu adalah sebagai berikut:

**TABEL 2. PARTAI POLITIK DAN JUMLAH KASUS YANG DIMOHONKAN**

PEMOHON	JUMLAH KASUS	PEMOHON	JUMLAH KASUS
Golkar	91	PBB	38
Demokrat	73	PKB	38
PKPI	71	PKS	36
PPP	70	PDIP	22
PAN	67	PNA	20
Gerindra	63	PDA	2
Nasdem	51	Dewan Perwakilan Daerah	34
HANURA	40	<b>Grand Total</b>	<b>716</b>

SUMBER: DIANALISIS DARI SELURUH PERMOHONAN DI MK

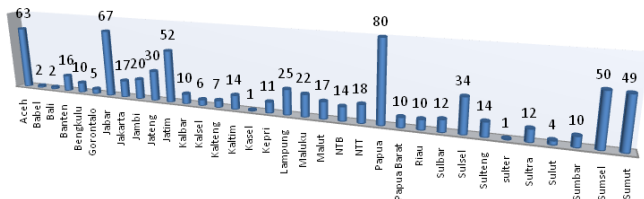
Melihat tabel di atas pasti muncul pertanyaan soal jumlah kasus, kenapa berbeda yakni 702 kasus saat penutupan menjadi 716 kasus yang dianalisis. Namun pertanyaan ini akan terjawab dalam bahasan-bahasan selanjutnya. Bahasan lebih lanjut akan mengaitkannya dengan beban perkara dan efektifitas penanganan perkara. Oleh karena itu sebelum mengulasnya lebih mendalam akan menarik untuk melihat anatomi permohonan yang diajukan ke MK.

Hingga penutupan masa pendaftaran, hampir seluruh partai politik mengajukan permohonan ke Mahkamah, kecuali Partai Aceh yang hingga detik-detik terakhir tidak mendaftarkan permohonan. Oleh karena itu, 12 partai nasional, 3 partai lokal dan 34 calon anggota DPD mengajukan permohonan ke Mahkamah.

# 1. JUMLAH KASUS YANG DIMOHONKAN

Berdasarkan seluruh permohonan tersebut, kasus terbanyak diajukan oleh Partai Golkar sejumlah 91 kasus, disusul Partai Demokrat 73 kasus, PKPI sejumlah 71 kasus dan beberapa partai lainnya. Kasus-kasus itu tersebar di beberapa wilayah Indonesia. Propinsi yang paling besar terdapat kasusnya di Mahkamah adalah Propinsi Papua yakni 80 kasus, diikuti Jawa Barat dengan 67 kasus, Aceh dengan 63 kasus, Jawa Timur 52 kasus, Sulawesi Utara 50 kasus, Sumatera Selatan 49 kasus dan beberapa daerah lainnya. Peta ini selain menunjukkan jumlah kasus yang diajukan ke Mahkamah, tentu bisa menjadi bahan pemetaan daerah dengan tingkat kecurangan cukup tinggi. Meskipun tidak seluruhnya akan dikabulkan Mahkamah, namun peta ini menunjukkan sejumlah daerah yang potensial atau sudah terjadi pelanggaran pemilu.

GRAFIK 1. SEBARAN KASUS PERSELISIHAN HASIL

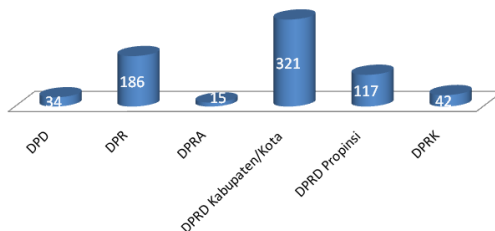


SUMBER: DIOLAH DARI PERMOHONAN PERSELISIHAN HASIL DI MK

## 2. TINGKATAN SENGKETA

Sejumlah kasus perselisihan hasil pemilu diajukan oleh caleg disemua tingkatan baik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/kota, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kasus tertinggi diajukan untuk sengketa tingkat kabupaten/kota sejumlah 321 kasus. Artinya, dari seluruh partai politik yang mengajukan PHPU ke Mahkamah, hampir separuhnya terkait hasil pemilu ditingkat kabupaten/kota. Tingkat ini paling banyak disengketakan karena jumlah daerah pemilihannya paling luas sehingga potensi untuk mengajukan sengketa sangat besar. Posisi kedua justru diduduki oleh sengketa yang diajukan oleh caleg DPR RI yakni sejumlah 186 kasus yang diikuti oleh tingkat DPRD Propinsi 117 kasus, DPRK 42 kasus dan DPRA 15 kasus dan DPD sejumlah 34 kasus

GRAFIK 2. TINGKATAN SENGKETA



Dilihat dari partai politik dan tingkatan pengajuan permohonan, ada beberapa partai yang memiliki tingkat sengketa cukup tinggi. Seperti PKPI misalnya, kecenderungannya mengajukan sengketa untuk tingkat DPR sejumlah 56 kasus, sedangkan untuk kasus DPRD Kabupaten/Kota ada 12 kasus dan DPRD Propinsi sejumlah 3 kasus. Sedangkan Partai Golkar, lebih banyak mengajukan perselisihan hasil untuk tingkat DPRD Kabupaten/Kota yakni sejumlah 45 kasus, sedangkan untuk kasus tingkat DPR ada 29 kasus, DPRD Propinsi 13 kasus, DPRK 3 kasus dan 1 kasus untuk DPRA. Kasus terbesar ketiga yakni diajukan oleh Partai Demokrat dimana 37 kasus diajukan terkait dengan sengketa tingkat DPRD Kabupaten/Kota, 20 kasus tingkat DPR, 12 kasus untuk DPRD Propinsi, 3 kasus DPRK dan 1 kasus untuk DPRA.

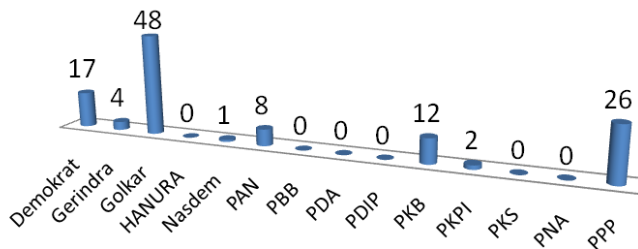
### 3. KONFLIK INTERNAL PARTAI

Pemilu Legislatif 9 April 2014 lalu juga memperlihatkan sejumlah konflik yang terjadi di internal partai politik. Sejumlah prediksi menyebutkan maraknya sengketa antar caleg dalam satu partai politik. Ini dibuktikan dengan maraknya kasus jual beli suara yang umumnya terjadi bukan antar partai politik namun antar caleg dalam satu partai politik. Sengketa internal partai politik ini juga terlihat dari analisis terhadap permohonan

yang diajukan oleh 14 partai politik baik nasional maupun lokal.

Sejumlah data menunjukkan terjadinya sengketa di internal partai. Berdasarkan permohonan PHPU, Partai Golkar menyumbang sengketa internal terbesar dalam perselisihan hasil di Mahkamah yakni 48 kasus. Beberapa partai lainnya yang mengajukan sengketa internal partai yakni PPP 26 kasus, Demokrat 17 kasus, PKB 12 kasus, PAN 8 kasus, Gerindra 4 kasus, PKPI 2 kasus dan Nasdem 1 kasus. Partai lainya seperti Hanura, PBB, PDA, PDIP, PKS, dan PNA tidak mengajukan sengketa internal partai. Beberapa partai politik yang tidak mengajukan sengketa internal bukan berarti diinternal tidak ada sengketa yang muncul, hanya ada mekanisme internal yang diberlakukan agar sengketa yang terjadi tidak masuk di Mahkamah.

GRAFIK 3. KASUS SENGKETA INTERNAL PARTAI POLITIK

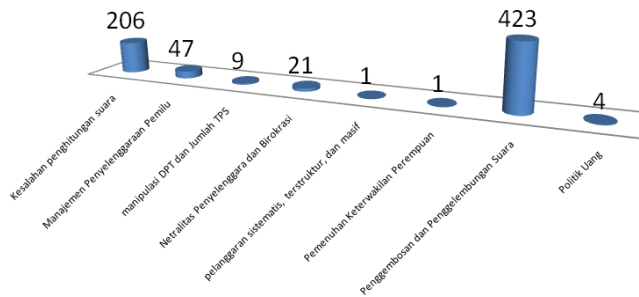


#### 4. OBJEK PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA

Perselisihan hasil pemilu baik antar partai maupun internal partai, disebabkan beberapa kecurangan yang terjadi diberbagai tingkatan. Kecurangan tertinggi berupa pengembosan dan pengelembungan suara, artinya ada transaksi politik dalam bentuk jual beli suara yang berdampak pada kenaikan atau justru pengurangan suara baik partai maupun caleg. Permasalahan kedua yang menjadi argumentasi sengketa di Mahkamah adalah adanya kesalahan penghitungan suara yang dilakukan oleh petugas. Secara berturut-turut diikuti oleh persoalan manajemen penyelenggaraan pemilu 47 kasus, Netralitas penyelenggara dan aparat birokrasi 21 kasus, manipulasi DPT dan jumlah TPS 9 kasus, politik uang 4 kasus, Pelanggaran sistematis, terstruktur, massif serta pemenuhan keterwakilan perempuan masing-masing 1 kasus.

Persoalan yang mendominasi dalam sengketa di Mahkamah adalah kasus pengelembungan-pengembosan suara dan kesalahan penghitungan suara. Lebih lanjut alasan yang melatarbelakanginya diuraikan dalam bahasan lanjutan.

GRAFIK 4. OBJEK PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA

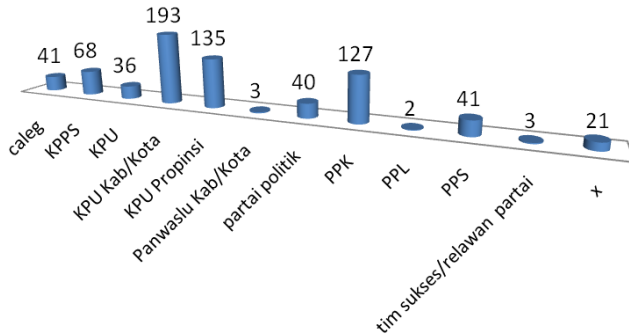


## 5. AKTOR PELAKU PELANGGARAN

Kasus-kasus tersebut muncul dengan melibatkan beberapa aktor. Aktor yang paling berperan munculnya sengketa pemilu menurut permohonan PHPU adalah KPU Kabupaten/Kota sejumlah 193 kasus, disusul oleh KPU Propinsi 135 kasus, PPK 127 kasus, KPPS 68 kasus, PPS dan Caleg masing-masing 41 kasus, partai politik 40 kasus, KPU 36 kasus dan beberapa aktor lainnya. Jika menyandingkan dengan beberapa modus kecurangan sebelumnya, terlihat bahwa kasus penggelembungan dan pengembosan suara serta kesalahan rekapitulasi suara didominasi oleh penyelenggara pemilu.



GRAFIK 5. AKTOR PELAKU PELANGGARAN



Berdasarkan anatomi permohonan yang diajukan baik oleh partai politik, caleg maupun calon anggota DPD di atas, menunjukkan sejumlah persoalan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, pertanyaan yang diajukan adalah apakah yang melatarbelakangi munculnya persoalan ditahapan pemilu sehingga seluruh ketidakpuasan oleh penyelenggara pemilu harus diajukan ke Mahkamah Konstitusi? Bagaimana rekomendasi kedepan agar ketidakpuasan terhadap hasil pemilu tidak serta merta dibawa dalam ranah PPHU di Mahkamah.

## A. MENINGKATNYA KETIDAKPUASAN TERHADAP PROSES DAN HASIL PEMILU

Spekulasi atas jumlah kasus Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) berhenti ketika waktu permohonan ditutup. Beberapa saat setelah itu, Sekjen Mahkamah mengumumkan

sejumlah 702 kasus yang telah didaftarkan baik oleh partai politik, calon anggota DPR/D, dan calon anggota DPD dalam rentang waktu 3 x 24 jam. Permohonan itu ternyata lebih banyak dari jumlah kasus yang diajukan pada Pemilu Legislatif 2009.

Pemilu 2009 lalu Mahkamah menerima 627 kasus yang diajukan 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal Aceh, serta 28 kasus yang diajukan 27 calon Anggota DPD.<sup>2</sup> Jumlah ini lebih sedikit dibanding Pemilu 2014 yakni 702 kasus yang diajukan oleh 14 partai politik dan 30 calon anggota DPD. Satu partai peserta Pemilu 2009 rata-rata mengajukan sebanyak 14 perkara, sementara satu partai peserta Pemilu 2014 rata-rata mengajukan 48 perkara.<sup>3</sup> Dengan demikian, Permohonan 2014 jauh lebih banyak dibanding 2009, meskipun jumlah pemohon dalam Pemilu 2014 jauh lebih sedikit.

Sebelumnya banyak pengamat, ahli hukum, hakim konstitusi, maupun mantan hakim konstitusi yang memprediksikan bahwa kasus dalam Pemilu 2014 tidak sebanyak 2009. Analisis ini muncul karena dilihat dari jumlah partai politik peserta pemilunya juga tidak cukup banyak. Partai politik peserta pemilu 2014 hanya 15 partai yang berarti menyusut lebih dari 50% dari jumlah Pemilu 2009. Begitu juga dengan jumlah calon anggota legislatif yang berkompetisi, undang-undang pemilu menyebutkan bahwa partai politik boleh mengajukan calon sebesar

---

2 <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU>

3 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53722122093ed/mk-kebanjiran-perkara-sengketa-pemilu>

100% dari jumlah kuota yang ini berbeda dengan 2009 dimana partai boleh mencalonkan 120% (Kompas, Rabu, 14/5/2014).<sup>4</sup>

**TABEL 3. PERBANDINGAN JUMLAH PESERTA PEMILU 2009 DAN 2014**

	PEMILU 2009	PEMILU 2014
Partai Politik Pemohon	44	14
DPD Pemohon	27	30
Jumlah Caleg DPR	120%	100%
Rata-Rata Permohonan	14	48
Jumlah Kasus	655	702

Berdasarkan statistik tersebut mestinya Pemilu 2009 bisa menghasilkan lebih banyak kasus yang diajukan ke Mahkamah. Partai politik pemohon dalam Pemilu 2009 jauh lebih banyak, begitu juga dengan jumlah caleg yang berkompetisi dalam Pemilu 2009 juga lebih banyak. Tahun 2009 melibatkan 11.219 Caleg DPR, 32.263 Caleg DPRD Propinsi, dan 1.116 Caleg DPD.<sup>5</sup> Jumlah ini jauh lebih besar dibanding dengan Pemilu 2014 yang hanya diikuti oleh 6.607 Caleg DPR<sup>6</sup>, 21.746 Caleg DPRD Propinsi, 176.568<sup>7</sup>.

4 Bandingkan Pasal 54 UU 8 Tahun 2012 dengan Pasal 54 UU 10/2008

5 [http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/DATA\\_OLAHAN/indonesia\\_dalam\\_angka.pdf](http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/DATA_OLAHAN/indonesia_dalam_angka.pdf)

6 <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/23/1749442/Berkurang.Satu.Jumlah.Caleg.Jadi.6.607.Orang>

7 <http://politik.kompasiana.com/2014/04/23/sebenarnya-berapa-sih-jumlah-caleg-gagal-di-pemilu-2014-ini-jawabannya-651149.html>

Caleg DPRD Kabupaten/Kota, dan 945 Caleg DPD<sup>8</sup>.

**TABEL 4. PERBANDINGAN JUMLAH CALEG 2009 DENGAN 2014**

	PEMILU 2009	PEMILU 2014
Caleg DPR	11.219	6.607
Caleg DPRD Propinsi	32.263	21.756
Caleg DPD	1.116	945

Pertanyaan yang muncul, kenapa Pemilu 2014 justru menghasilkan banyak kasus dibandingkan 2009? Padahal jika melihat statistik pemohon dan potensinya jauh lebih rendah. *Pertama*, ada hukum acara yang berbeda antara Pemilu 2009 dengan 2014. Mahkamah melalui Peraturan Nomor 1 Tahun 2014 telah membuka ruang tidak hanya bagi perseorangan calon anggota DPD dan Partai Politik, namun juga perseorangan caleg anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk mengajukan permohonan.<sup>9</sup> Ruang ini sebelumnya tidak dibuka oleh Mahkamah dalam Pemilu 2009, sebab Mahkamah hanya memberikan *legal standing* bagi partai politik dan perseorangan caleg DPD untuk mengajukan permohonan.

Memang perseorangan caleg DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota harus memperoleh persetujuan dari seluruh partai politik. Persetujuan itu berupa rekomendasi

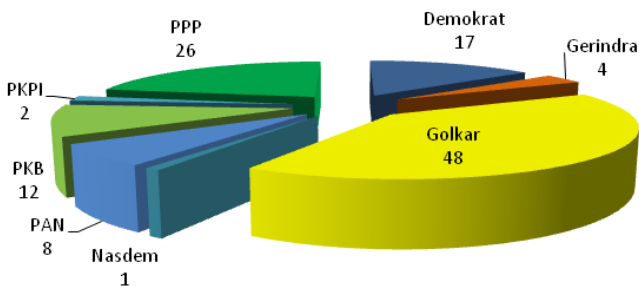
8 <http://news.detik.com/read/2013/08/29/115644/2343987/10/kpu-tetapkan-calon-anggota-dpd-ri-sebanyak-945-orang>

9 Lihat Pasal 2 ayat (1) huruf b PMK 1 Tahun 2014

partai politik yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekjen Partai Politik. Selain itu permohonan juga digabung dalam permohonan masing-masing partai politik.

Peningkatan kasus akibat dibukanya ruang sengketa internal partai politik bisa dilihat dari statistik jumlah perkara yang diajukan oleh perseorangan dan melibatkan sengketa internal partai politik. Berdasarkan hasil analisis terhadap seluruh permohonan partai politik, terdapat 118 kasus yang diajukan perseorangan caleg akibat sengketa hasil di internal partai. Artinya, jika hukum acara perselisihan hasil Pemilu 2014 disamakan dengan Pemilu 2009 dan mengeluarkan sengketa internal maka Pemilu 2014 hanya akan menghasilkan 594 kasus, lebih sedikit dibanding Pemilu 2009. Jadi berdasarkan statistik, kasus yang diajukan dalam sengketa hasil Pemilu 2014 mestinya jauh lebih sedikit dibanding Pemilu 2009.

## GRAFIK 6. JUMLAH PERMOHONAN PERSEORANGAN CALEG



Kedua, banyaknya gugatan masuk ke Mahkamah juga

bisa disebabkan oleh ketidakpuasan peserta pemilu terhadap proses. Ketidakpuasan ini diartikan banyaknya pelanggaran pemilu khususnya yang mempengaruhi terhadap hasil. Meskipun tidak seluruh kasus yang masuk ke Mahkamah disebabkan karena tidak puasnya peserta pemilu terhadap proses penyelenggaraan. Ada juga peserta pemilu yang mengajukan permohonan disebabkan keinginan untuk tetap mencoba ruang yang diberikan untuk bersengketa. Artinya perselisihan hasil pemilu di Mahkamah dijadikan sebagai ruang kemenangan akhir setelah proses pemilihan usai. Terlepas dijadikannya MK sebagai ruang kemenangan baru, evaluasi pemilu tetap harus dilakukan untuk terus melakukan perbaikan terhadap sistem.

Dugaan ini semakin kuat jika membandingkannya dengan putusan Mahkamah. Ternyata dari 903 kasus<sup>10</sup> yang diajukan ke Mahkamah, hanya 22 kasus yang kemudian dikabulkan. Artinya hanya 3% kasus yang kemudian dikabulkan oleh Mahkamah. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya kasus yang diajukan ke Mahkamah tidak serta merta berkorelasi terhadap kualitas penyelenggaraan pemilunya, karena permohonan yang diajukan masih harus dibuktikan kebenarannya.

Ketiga, banyaknya kasus perselisihan hasil di Mahkamah juga disebabkan banyaknya pelanggaran pemilu yang bisa mempengaruhi hasil. Pelanggaran itu dilakukan baik oleh peserta pemilu, tim sukses, pemilih, juga penyelenggara pemilu dibanyak tingkatan. Pelanggaran yang paling

---

10 <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/01/1501527/Dari.903.Gugatan.MK.Kabulkan.23.Perkara.Perselisihan.Hasil.Pileg>

mengemuka adalah jual beli suara yang mengakibatkan penggelembungan dan pengembosan suara. Maraknya kasus jual beli suara bisa dilihat dari besarnya jumlah kasus yang menjadi dasar perselisihan hasil pemilu, dimana kasus jual beli suara dan kesalahan hitung menduduki puncak persoalan yang banyak digugat.

Kasus jual beli suara mengemuka karena pengaruh perubahan sistem proporsional terbuka yang mulai berlaku sejak 2009. Namun dalam Pemilu 2014 ini peserta pemilu lebih sadar dan siap menghadapi sistem proporsional terbuka. Sistem yang membuka ruang kompetisi antar calon dalam satu partai politik. Akibatnya lebih banyak orang yang “menjadi korban” atas berlakunya sistem ini. Ketidakpuasan ini semakin bertambah-tambah ketika kecurangan dalam penggelembungan dan pengembosan suara itu melibatkan penyelenggara pemilu, baik KPPS, PPS, PPK, KPU Kab/ Kota, KPU Propinsi atau bahkan KPU.

Ketika netralitas penyelenggara pemilu diragukan, maka legitimasi hasil pemilu pun akan dipertanyakan oleh banyak pihak. Ruang mempertanyakan itu yang kemudian dibuka salurannya melalui perselisihan hasil pemilu di Mahkamah. Oleh karenanya, ketika terjadi kecurangan terhadap hasil secara massif maka eskalasi permohonan ke Mahkamah akan meningkat.

Faktor lain atas peningkatan perkara di Mahkamah juga musti dilihat dari proses penyelesaian sengketa dan penanganan pelanggaran di tahapan. Ketika banyak kecurangan tidak tertangani maka persoalan dan dampak yang ditimbulkan akan dibawa ke Mahkamah. Banyaknya

perkara yang diajukan ke Mahkamah juga bisa menjadi indikator efektifitas penyelesaian perselisihan dalam tahap rekapitulasi. Undang-undang sudah membuka ruang penyelesaian perselisihan atau keberatan dalam proses rekapitulasi. Namun penyelesaian perselisihan dan keberatan ini belum dijalankan secara efektif. Lebih lanjut bahasan terkait ini akan diulas lebih lanjut dalam bab berikutnya.

## **B. INKONSISTENSI WAKTU PENGAJUAN GUGATAN DAN PERUBAHAN JUMLAH KASUS**

Kasus perselisihan hasil pemilu yang ditangani Mahkamah hampir tidak pasti jumlahnya. Kebingungan atas jumlah kasus ini muncul akibat penambahan-penambahan perkara setelah waktu pengajuan permohonan selesai. Hingga waktu permohonan ditutup pada Senin, 12 Mei 2014, Pukul 23.51 Wib, Mahkamah menerima 702 kasus (Kompas, Rabu, 14/5/2014). Sejumlah kasus ini diajukan oleh 12 partai politik nasional, 2 partai politik lokal dan 30 caleg DPD. Demikian disampaikan Sekjen Mahkamah, Janedjri M Gaffar saat konferensi pers pada penutupan waktu permohonan.

Namun informasi ini berbeda dengan pernyataan Ketua Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zoelva. Menurut Hamdan, setelah penutupan pada Senin, 12 Mei 2014, perkara yang diterimanya sejumlah 767 kasus yang terdiri dari 735 kasus diajukan partai dan 32 kasus diajukan DPD. Artinya terdapat selisih 65 kasus yang diajukan ke Mahkamah. Menurut



Hamdan, perbedaan ini muncul setelah satuan tugas khusus sengketa pemilu di Mahkamah memverifikasi data dengan membaca permohonan, posita, dan petitum. Sejumlah 767 kasus ini merupakan yang diterima Mahkamah hingga batas waktu pendaftaran ditutup (Kompas, Sabtu, 17 Mei 2014). Pengakuan lain muncul dari Sekjen Mahkamah, menurutnya ada penambahan perkara yang diajukan partai ketika memasukkan kelengkapan berkas. Namun perkara itu tetap diregister dengan memberikan catatan (Kompas, Sabtu, 17 Mei 2014).

Perbedaan keterangan antara Ketua dan Sekjen Mahkamah Konstitusi ini menunjukkan bahwa Mahkamah tidak cukup konsisten untuk menerapkan batasan waktu yang telah ditetapkan undang-undang maupun peraturan Mahkamah. Bahwa soal batas waktu pengajuan ini, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemilu maupun Peraturan Mahkamah Konstitusi secara tegas menyebutkan waktu pengajuan permohonan yakni 3 x 24 jam sejak penetapan hasil pemilu secara nasional.<sup>11</sup>

Ketidakkonsistenan Mahkamah dalam menerapkan batasan waktu pengajuan permohonan juga terlihat dengan adanya penambahan perkara setelah proses registrasi. Menurut Hamdan Zoelva, ada 134 perkara tambahan yang dimasukkan sesudah batas waktu permohonan sehingga jumlah perkara membengkak menjadi 903 yakni saat

---

11 Lihat Pasal 74 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 272 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif dan Pasal 9 PMK No. 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu Angoota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

perbaikan (Kompas, 28 Mei). Namun memang gelagat untuk menerabas ketentuan waktu pengajuan permohonan sudah terlihat dalam pernyataan Sekjen Mahkamah, bahwa Mahkamah tetap akan menerima permohonan partai politik yang lewat waktu, namun semua akan diserahkan kepada Hakim untuk memutuskannya.<sup>12</sup>

**TABEL 5. PERKEMBANGAN JUMLAH PERKARA DI MK**

TAHAPAN	JUMLAH KASUS
Penutupan Pendaftaran 3 x 24 jam	702
Kelengkapan Berkas	767
Perbaikan Permohonan	903

Pernyataan dua pejabat tinggi Mahkamah ini sangat kontradiktif, satu pihak menyatakan tidak akan menyidangkan perkara, namun pihak lainnya menyatakan tetap menerima permohonan yang telah lewat waktu. Jika memang sejak awal kasus telah lewat waktu pendaftaran 3 x 24 jam, mestinya Mahkamah konsisten untuk tidak menerima kasus sejak proses pendaftaran.

Inkonsistensi kebijakan ini ibarat telah memberikan kesempatan namun dijegal sebelum berjalan. Meskipun lolos dalam administrasi pendaftaran namun pada tahapan persidangan pendahuluan harus kandas karena dinilai telah melewati batas waktu pengajuan pendaftaran permohonan.

12 <http://news.detik.com/pemilu2014/read/2014/05/13/161606/2581441/1562/bagaimana-bila-parpol-telat-perbaiki-berkas-perkara-pemilu-ke-mk>

Hal ini dialami oleh hampir 196 kasus dari 903 kasus yang diputus melalui Putusan Sela pada Rabu, 28 Mei 2014. Kasus ini terdiri dari 4 kasus DPD dan 192 kasus DPR/D, yakni Gerindra (23 kasus), PPP (21), Golkar (20), PAN (17), Hanura (15), Demokrat (14), PKB (12), Nasdem (7), PKPI (6), PDIP (2), PKS (1).<sup>13</sup>

Mengingat kondisi ini sebaiknya Mahkamah konsisten dengan aturan yang berlaku bahwa perselisihan hasil pemilu harus sudah diajukan dalam waktu 3 x 24 jam sejak penetapan hasil pemilu secara nasional. Oleh karena itu jika ada permohonan yang diajukan melewati tenggat waktu tersebut, sejak awal Mahkamah bisa menolaknya. Artinya secara administrasi, perkara tersebut tidak layak untuk diregistrasi atau bahkan disidangkan. Mahkamah sejak awal harus menyampaikan batasan waktu ini secara tegas sehingga tidak membuka kesempatan untuk pengajuan perkara yang telah lewat waktu.

Soal batasan waktu ini mesti diberlakukan secara ketat sebagai saringan awal terhadap perkara yang layak maupun tidak. Hal ini diperlukan mengingat waktu penanganan perkara yang sangat singkat yakni 30 hari kerja sejak perkara diregister. Waktu yang sangat singkat ini mesti digunakan secara efektif untuk menyelesaikan seluruh perkara dengan cermat dan mampu memberikan keadilan bagi seluruh pihak. Oleh karena itu, jika diperbolehkan untuk memilih

---

13 Kecuali Kasus Nono Sampono untuk Maluku ditolak MK karena yang bersangkutan tidak memiliki legalstanding sebagai pemohon karena PPHUnya tidak sesuai dengan hasil pemilu, (Kompas, 30 Mei 2014)

sebaiknya Mahkamah hanya menerima sedikit perkara namun mampu memberikan keadilan kepada peserta pemilu melalui persidangan yang baik.

Inkonsistensi waktu pengajuan perkara ini terlihat kontradiktif dengan berbagai persoalan dalam penanganan perkara. Salah satunya adalah pembatasan terhadap jumlah saksi yang akan dihadirkan dalam persidangan. Artinya, kelonggaran terhadap waktu pengajuan perkara justru kontradiktif dengan hal substansial seperti pengajuan saksi. Namun dalam bahasan ini tidak akan dibahas lebih detail tentang hukum acaranya. Hanya saja mestinya Mahkamah lebih ketat terkait dengan administrasi perkara dan lebih longgar dalam memberikan kesempatan terhadap peserta pemilu untuk membuktikan dalilnya.

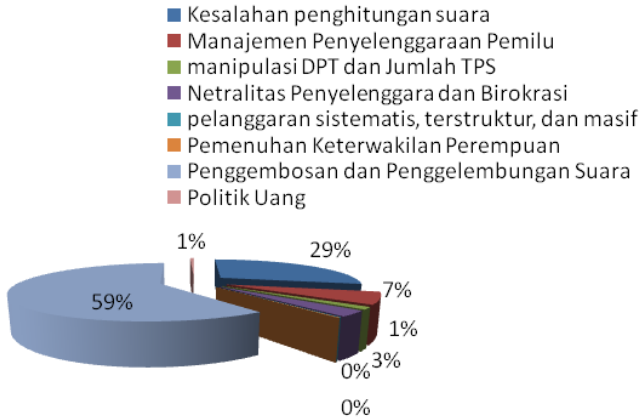
### **C. PROPORSIONAL TERBUKA, MENABUH GENDERANG SENGKETA INTERNAL**

Sistem suara terbanyak atau proporsional terbuka dianggap menjadi biang atas karut marutnya Penyelenggaraan Pemilu 2014. Peserta pemilu menilai bahwa sepanjang mengikuti penyelenggaraan pemilu, kali inilah yang paling berat yang harus mereka hadapi. Setiap bertemu warga harus mengeluarkan uang, harus berkompetisi dengan kawan sendiri dalam satu partai dan dapil dan banyak kerumitan lainnya yang harus dihadapi.

Kondisi ini tercermin dalam analisis terhadap permohonan perselisihan hasil pemilu yang disampaikan partai politik, perseorangan caleg DPR, DPD dan DPRD. Persoalan yang paling banyak menjadi dasar sengketa di Mahkamah

adalah kasus penggelembungan dan pengembosan suara. Terdapat 59% (423 kasus) penggelembungan dan pengembosan hasil pemilu. Kemudian disusul oleh kasus kesalahan penghitungan suara sebanyak 29% (206 kasus).

## GRAFIK 7. OBJEK PENGAJUAN SENGKETA



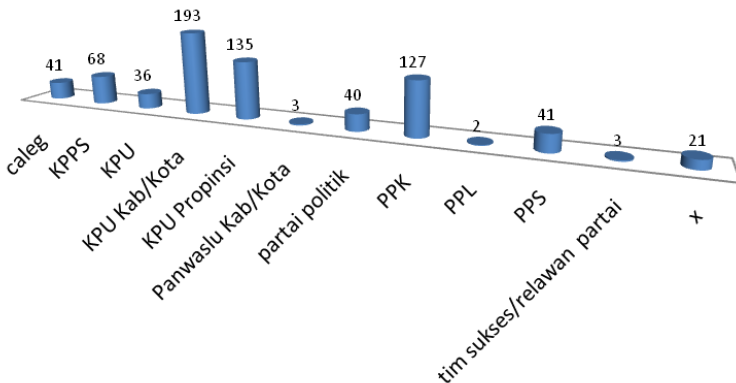
Kedua kasus ini cukup menonjol dalam persidangan di Mahkamah dan keduanya memiliki konsekuensi berbeda. Terhadap kasus penggelembungan dan pengembosan suara, para pihak harus memiliki bukti pembandingan yang menunjukkan adanya penggelembungan terhadap suara partai atau caleg lain yang berdampak pada pengurangan suara lainnya. Intinya, kasus ini muncul akibat penambahan suara secara tidak sah terhadap partai atau caleg tertentu yang berdampak pada menggelembungnya suara dan pengembosan suara.

Penambahan dan pengurangan suara ini bisa cukup beragam modus yang dilakukan. Namun yang pasti

kecurangan ini tidak mungkin hanya dilakukan oleh perseorangan saksi, caleg maupun partai politik semata. Kecurangan ini biasanya dilakukan dengan merubah hasil pemilu baik pada saat rekapitulasi ditingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS), Panitia Pemungutan Suara (PPS), maupun Panitia Pemungutan Kecamatan (PPK). Perubahan hasil pemilu ini harus melibatkan seluruh penyelenggara pemilu karena yang memiliki otoritas untuk memegang dan mengisi formnya adalah petugas.

Hal ini sejalan dengan temuan terhadap analisis permohonan perselisihan hasil pemilu lalu. Kecurangan yang berdampak pada perselisihan hasil pemilu di MK, diduga dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota, KPU Propinsi, PPK, KPPS, PPS, Caleg maupun partai politik. Artinya memang kecurangan dalam bentuk jual beli suara memang tidak dilakukan sendiri oleh partai politik maupun caleg namun juga melibatkan penyelenggara pemilu.

GRAFIK 8. PELAKU PELANGGARAN PEMILU



Modus jual beli suara muncul cukup beragam tergantung dengan tingkatan penyelenggara pemilunya. Titik rawan pertama adalah saat rekapitulasi hasil pemilu dari C Plano ke C1 Form Hologram yang biasanya dilakukan tengah malam. Rata-rata penghitungan suara oleh KPPS menggunakan C1 Plano hingga pukul 16.00 – 18.00 waktu setempat. Ketika penghitungan suara Plano usai, tidak serta merta tugas KPPS selesai karena harus melakukan rekapitulasi hasil pemilu dalam form C1 Hologram. Proses rekapitulasi ini dilakukan dengan menyalin satu demi satu perolehan suara partai politik dan caleg. Salinan perolehan suara tersebut harus di tulis tangan dengan rangkap 14 yakni 1 untuk KPPS, 1 untuk Pengawas Pemilu Lapangan dan 12 partai politik (tingkat nasional) serta seluruh saksi calon anggota DPD. Tentunya proses rekapitulasi ini membutuhkan waktu yang sangat lama sehingga prosesnya bisa dilakukan hingga tengah malam (bahkan ada yang sampai esok harinya).

Saat rekapitulasi inilah momen paling rawan dalam mengawal hasil pemilu. Umumnya pengawasan sudah mulai lengah karena petugas sudah sangat capek, pengawas pemilu juga demikian, ditambah lagi pengawasan masyarakat minim karena tidak menjadi proses yang menarik seperti halnya penghitungan suara. Kondisi ini akan semakin parah ketika masing-masing caleg tidak memiliki saksi karena hanya partai yang menghadirkan saksi resmi di setiap TPS. Karena itu modus yang biasa dilakukan adalah menambahkan satu angka pada kolom ratusan pada Form C1 Hologram. Modus seperti ini bisa menambahkan perolehan suara partai atau caleg dengan cukup signifikan hingga puluhan dan ratusan.

Praktik kecurangan seperti ini, salah satunya terjadi di Provinsi Banten yang melibatkan oknum KPPS dan PPS setempat. Modus pelanggarannya adalah, mengubah perolehan suara caleg tertentu di form c1 yang akan diisi. Misalnya, suara salah satu caleg yang bersangkutan 0, kemudian ditambahkan angka 1 di depannya, sehingga ia mendapatkan suara 10.<sup>14</sup>

Modus lainnya adalah dengan menyatakan salah menjumlahkan terhadap hasil pemilu partai politik ditambah dengan perseorangan caleg. Modus kesalahan hitung ini tidak dilakukan dengan mengambil banyak suara namun hanya beberapa suara atau maksimal puluhan suara. Misalkan total perolehan suara partai dihitung 46, padahal ketika menjumlahkan satu persatu perolehan suara partai dan caleg hanya 36, 40 atau nilai lainnya. Intinya kecurangan ini dilakukan dengan mengambil sedikit suara dengan pengalinya yang cukup signifikan, misalnya di 100 TPS. Artinya jika masing-masing TPS diambil 2 suara, maka yang bersangkutan akan memperoleh tambahan 200 suara.

Kasus seperti ini terjadi antar caleg satu partai di TPS 5 Kelurahan Batu Kota, Kota Manado. Caleg nomor urut 2 atas nama Paula Singal dan Caleg nomor urut 3 Lucky Korah setelah direkap di PPS suara keduanya malah berkurang. Sementara, suara untuk caleg nomor urut 5, justru melonjak di tingkat PPS, yang ketika perhitungan di tingkat TPS 5, dia tidak memperoleh suara, namun ketika di PPS, tercatat dia

---

14 <http://bantenraya.com/component/content/article/3-serang-roya/5219-ketua-ppk-dipidanakan>



di TPS 5, memperoleh 19 suara.<sup>15</sup>

Kecurangan demikian sangat mungkin terjadi tidak hanya ditingkat KPPS, namun juga bisa dilakukan disetiap tingkatan seperti kelurahan (PPS), kecamatan (PPK), KPU Kab/Kota, KPU Propinsi dan jenjang lebih tinggi. Namun terpenting adalah, modus-modus itu menunjukkan bahwa kecurangan ini muncul akibat sistem proporsional terbuka yang membuka ruang kompetisi antar caleg dalam satu partai politik. Keterpilihan calon tidak ditentukan oleh partai politik berdasarkan nomor urut seperti dalam sistem proporsional daftar tertutup. Sistem tertutup memungkinkan partai untuk mengatur siapa calon yang akan memperoleh prioritas kursi ketika partai politik memperoleh suara. Antar calon dalam satu partai politik tidak perlu berebut, bersaing atau saling mencurangi untuk memperoleh kursi karena semua sudah diatur partai melalui nomor urut.

Kondisinya memang berbeda dengan sistem proporsional terbuka, dimana nomor urut sudah tidak lagi berlaku karena yang berlaku suara terbanyak. Calon yang memperoleh suara terbanyak dibanding dengan calon lainnya, akan memperoleh prioritas untuk menduduki kursi yang berhasil diperoleh partai politik. Sistem suara terbanyak ini memberikan kesempatan kepada peroleh suara terbanyak tanpa harus melihat nomor urut mereka dalam pemilu.

Dampaknya, kondisi ini membuka ruang kompetisi antar caleg untuk berebut dan saling berkompetisi agar memperoleh suara maksimal dan teratas dibanding calon lainnya. Posisi

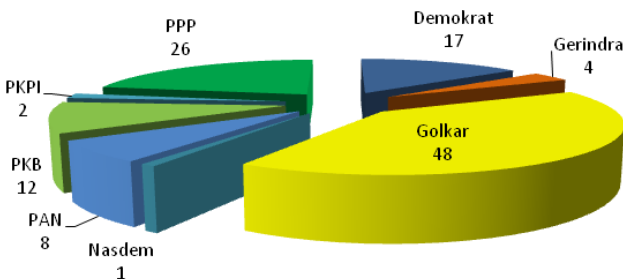
---

15 <http://www.tribunnews.com/regional/2014/05/09/kanibalisasi-suara-caleg-satu-parpol-di-manado-terbukti>

cukup baik jika kompetisinya dilakukan secara baik, yang berarti masing-masing calon akan berusaha memperoleh suara tertinggi yang berdampak pada perolehan suara dan kursi partai. Kondisi ini tidak akan pernah ditemukan dalam sistem proporsional tertutup, dimana partai akan lebih mengandalkan mesin partai dan calon dengan urutan teratas. Sebab calon dengan urutan terbawah tentu akan pesimis sejak awal untuk bisa memperoleh kursi, karena berapapun perolehan suaranya jika tidak memenuhi harga kursi (bilangan pembagi pemilih), maka suaranya akan diberikan kepada calon dengan nomor urut teratas.

Namun cukup disayangkan jika kemudian kompetisi dalam sistem proporsional terbuka justru terjadi di internal partai. Harusnya masing-masing calon bisa berkompetisi menaikkan suara partai, namun justru yang terjadi malah saling curi dan mengalihkan suara mereka. Akibatnya yang terjadi bukan meningkatnya suara partai, tapi jual beli suara untuk menentukan keterpilihan. Kondisi ini yang menggambarkan kenapa dalam sistem proporsional terbuka justru terjadi jual beli suara secara massif.

GRAFIK 9. JUMLAH SENGKETA INTERNAL PARTAI POLITIK



Hal ini yang kemudian mengakibatkan konflik dan sengketa di internal partai politik dalam perselisihan hasil pemilu di MK. Partai Golkar menjadi partai yang paling banyak mengalami sengketa internal mereka akibat perebutan suara dan kursi di internal. Selanjutnya diikuti oleh PPP, Demokrat, PKB, PAN, Gerindra, PKPI dan Nasdem.

Banyaknya kasus sengketa Internal partai politik tidak seluruhnya dikabulkan oleh Mahkamah. Mahkamah hanya mengabulkan 3 kasus terkait dengan sengketa internal partai politik yang diajukan. Tiga kasus ini antara lain dari PAN, PPP, dan Golkar.

**TABEL 6. SENGKETA INTERNAL YANG DIKABULKAN MK**

NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN
11-08-16/ PHPU- DPR-DPRD/ XII/2014	PAN	DPRD Sumenep, Dapil 5 atas nama H Iskandar (urut 5) dan Ahmad SE (urut 6)	Putusan Akhir	Perolehan suara pemohon urut 7 yang benar 4.005 suara dan perolehan suara calon urut 6 yang benar 4.003 suara
06-09-01/ PHPU- DPR-DPRD/ XII/2014	PPP	DPRA Aceh, Dapil 5 nama Tgk H Muchtar A Alkhutby. S.Hi dan Fakhrurrozi Cut	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara calon PPP atas nama Tgk H Muchtar A Alkhutby Shi yang benar yakni 4.770 dan suara Fakhrurrazi H Cut yakni 4.639 suara.
03-05-01/ PHPU- DPR-DPRD/ XII/2014	Golkar	DPRA Propinsi Aceh Dapil 9 Caleg No. 2 M Saleh P dan Caleg No. 1 Suprijal Yusuf	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara M Saleh P yang benar 4.815 suara dan suara Pihak Terkait Suprijal Yusuf yang benar 4.804 suara

Meskipun beberapa partai ini menunjukkan adanya sengketa di internal partai politik, namun tidak berarti partai lainnya seperti PDIP, Hanura, PBB, PKS, PNA, dan PDA tidak memiliki sengketa di internal mereka. Beberapa partai politik memiliki mekanisme untuk menyelesaikan sengketa di internal. Hal ini dipengaruhi oleh mekanisme penyelesaian perselisihan hasil internal partai politik melalui mahkamah partai politik.

## **D. POTRET MODUS KECURANGAN PEMILU DALAM PUTUSAN MAHKAMAH**

Dasar pengajuan permohonan perselisihan hasil adalah sejumlah kecurangan selama proses Pemilu Legislatif 2014. Kecurangan yang paling menonjol adalah kasus penggelembungan dan penggemosan suara. Kasus ini berupa pergeseran hasil pemilu yang mengakibatkan perubahan perolehan suara masing-masing peserta pemilu. Perubahan hasil pemilu ini dilakukan secara curang dan illegal yang berarti diiringi oleh sejumlah pelanggaran lainnya. Posisi pelanggaran kedua adalah kesalahan penghitungan suara. Kesalahan penghitungan suara ini biasanya dilakukan oleh petugas penyelenggara yang melakukan kesalahan dalam melakukan rekapitulasi hasil sehingga hasil akhirnya berbeda dengan yang seharusnya. Kedua bentuk kecurangan dan pelanggaran ini sama-sama memiliki dampak krusial yakni adanya perubahan terhadap hasil pemilu.

Perbedaanya penggelembungan dan penggemosan dengan kesalahan penghitungan suara terletak pada

perbuatan dan aktor pelakunya. Kecurangan berupa penggelembungan dan penggembosan suara dilakukan secara sengaja bahwa perbuatan untuk perubahan suara itu dilakukan dengan tujuan untuk merubah hasil pemilu. Kecurangan ini dilakukan dengan melibatkan lintas aktor baik penyelenggara, peserta pemilu, saksi, bahkan pengawas pemilu. Kecurangan penggembosan dan penggelembungan suara tidak bisa dilakukan sendiri, namun harus melibatkan banyak aktor sehingga perubahan suara itu bisa dilakukan.

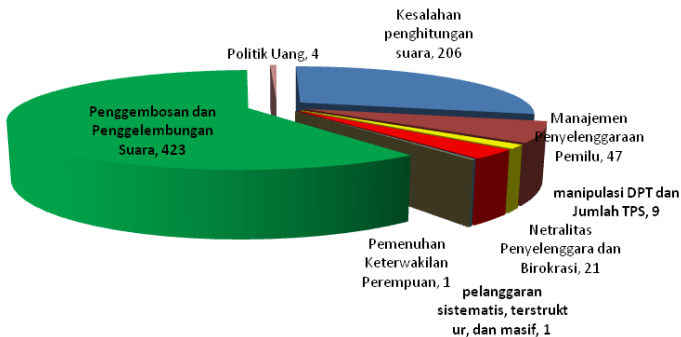
Kasus penggelembungan dan penggembosan suara ini bukan merupakan kasus tunggal. Ada banyak kecurangan lainnya yang terlibat dalam kasus ini seperti netralitas penyelenggara pemilu dan aparat pemerintahan, politik uang, manipulasi daftar pemilih dan jumlah TPS serta kecurangan lainnya. Oleh karena itu, bentuk kecurangan ini biasanya masuk kategori sistematis, terstruktur dan massif.

Berbeda dengan penggelembungan dan penggembosan, pelanggaran kesalahan penghitungan suara biasanya dilakukan dengan tidak sengaja. Kesalahan penghitungan suara muncul karena adanya kelalaian yang dilakukan penyelenggara dalam proses rekapitulasi hasil pemilu. Kesalahan ini muncul karena banyak faktor, karena penyelenggara lalai, capek dan kehilangan konsentrasi dalam proses rekapitulasi. Sedangkan dilihat dari keterlibatan aktor, pelanggaran berupa kesalahan penghitungan suara ini melibatkan aktor tunggal yakni petugas penyelenggara pemilu.

Meskipun banyak faktor kecurangan dan pelanggaran pemilu yang menjadi dasar pengajuan permohonan

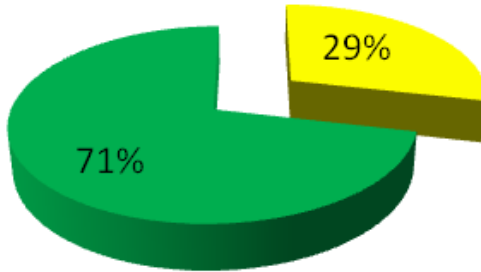
seperti Tabel.16, namun tidak seluruhnya dikabulkan oleh Mahkamah. Setelah proses persidangan berlangsung dan Mahkamah mengambil putusan, ada dua bentuk permasalahan yang menjadi dasar pengambilan putusan yakni terkait administrasi rekapitulasi dan rekapitulasi hasil pemilu. Administrasi rekapitulasi ini terkait dengan prosedur rekapitulasi yang tidak terpenuhi seperti penggunaan form rekapitulasi dan mekanisme yang tidak standar, tidak dijalkannya rekomendasi Bawaslu, dan prosedur pemungutan suara. Sedangkan rekapitulasi hasil terkait dengan kesalahan penghitungan suara atau pengembosan dan pengelembungan suara dengan beragam modusnya, apakah perubahan C1, D, D1, tidak sinkronnya penghitungan tingkat TPS, PPS maupun PPK serta modus lainnya.

## GRAFIK 10. OBJEK PERMOHONAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU



GRAFIK 11. BENTUK OBJEK DASAR PUTUSAN MK

■ Administrasi Rekapitulasi    ■ Rekapitulasi Hasil



## 1. ADMINISTRASI REKAPITULASI

*Pertama, Kasus prosedur pemungutan suara* terjadi dalam pemilihan DPRK Kabupaten Aceh Barat untuk Dapil 3. Bahwa prosedur pemungutan suara ulang di beberapa TPS yang direkomendasikan oleh Panwaslu Aceh Barat dan dihadiri serta disepakati oleh saksi pemohon dan KPPS tidak memiliki dasar hukum sebagaimana ketentuan Pasal 221 UU No. 8 Tahun 2012. Bahwa memang pada pemilihan tanggal 9 April 2014, ditemukan 15 lembar surat suara dari dapil lain (Dapil Aceh Barat 2) yang telah tercoblos. Namun adanya surat suara tertukar menurut Mahkamah tidak memenuhi syarat dilakukannya pemungutan suara ulang di beberapa TPS. Bahwa syarat untuk dilakukannya pemungutan suara ulang di TPS menurut Pasal 221 adalah:

- a. Apabila terjadi bencana alam dan/atau kerusuhan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan.
- b. Apabila hasil penelitian dan pemeriksaan Pengawas Pemilu Lapangan terbukti terdapat keadaan: pembukaan kotak suara dan atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan perundang-undangan, petugas KPPS meminta pemilih memberikan tanda khusus pada surat suara yang digunakan, dan petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga menjadi tidak sah.

*Kedua, kasus kepastian hukum acuan rekapitulasi suara terjadi dalam pemilihan DPR RI Sumatera Selatan Dapil 1. Mahkamah menilai secara substansial adanya keterangan berbeda dalam persidangan antara Bawaslu, Bawaslu Propinsi dan KPU Pripinsi Sumsel. Bawaslu RI menerangkan adanya Form C1 Plano DPR yang hilang sejumlah 32 form dari tiga kecamatan. Berbeda dengan itu, Bawaslu Propinsi Sumsel menerangkan adanya pengambil alihan pelaksanaan rekomendasi Bawaslu oleh KPU Sumsel yakni dengan melakukan rekapitulasi ulang terhadap hasil perolehan suara ditingkat desa/kelurahan dengan mengacu pada form C1 Plano Berhologram*



di seluruh PPS. Sedangkan keterangan KPU Sumsel menerangkan hal yang berbeda bahwa hasil dari pelaksanaan rekomendasi Bawaslu, penghitungan ulang telah dilakukan maksimal sebanyak 83% telah dilakukan tanpa menyebut Form C1 Plano yang digunakan dalam pelaksanaan rekomendasi tersebut. Oleh karena itu, Mahkamah menilai adanya ketidakpastian hukum dalam pengambilan keputusan.

*Ketiga, kasus tidak dilaksanakannya rekomendasi Bawaslu terjadi dalam pemilihan DPRD Kota Manado Dapil 3. Bahwa KPU Kota Manado tidak melaksanakan rekomendasi Bawaslu secara berjenjang untuk melakukan pencermatan dan pembetulan data perolehan suara caleg. Keempat, kasus salah penggunaan form rekapitulasi terjadi dalam pemilihan calon anggota DPD atas nama H La Ode Salimin. Dalam pemilihan ini, petugas salah menggunakan form rekapitulasi D1 (tingkat desa) yang digunakan untuk rekapitulasi suara tingkat kecamatan.*

## 2. REKAPITULASI HASIL PEMILU

*Pertama, penambahan dan pengurangan suara dalam form C1 dan D1. Kasus ini terjadi dalam pemilihan anggota DPRD Kabupaten Sumenep 5, DPRA Aceh 5, DPRA Aceh 9, DPRD Kabupaten Halmahera Barat 1, DPRD Kabupaten Pesawaran 5,*

dan DPRD Sulawesi Tenggara 1. Penambahan dan pengurangan suara ini terbukti setelah Mahkamah menyangdingkan antara data pemohon dengan termohon, baik menggunakan bukti Form C-1 di setiap TPS, DA-1 disetiap desa/kelurahan, DB-1 disetiap kecamatan.

Penambahan dan pengurangan suara ini dilakukan secara sengaja seperti dalam Kasus pemilihan DPRD Kabupaten Halmahera Barat 1. Ketua KPPS di beberapa TPS mengakui dan telah dibenarkan oleh Ketua PPS, terjadi pemindahan suara pada saat rekapitulasi suara ditingkat desa yang dilakukan oleh Ketua KPPS. Atas kasus ini sebenarnya sudah ada laporan kepada Bawaslu namun tidak ditindaklanjuti mengingat telah lewat waktu (daluarsa). Kasus serupa juga terjadi dalam kasus DPRD Sulawesi Tenggara I, yakni terdapat pertemuan antara PPK dan PPS se-Kecamatan kadia di salah satu hotel. Pada pertemuan itu dilakukan perubahan angka dalam formulir rekapitulasi seperti Form Model C, C-1, D-1 yang banyak coretan dan tidak terisi angka.

Terkait mekanisme perubahan angka, Kasus pemilihan DPRD Kabupaten Kesawaran Dapil 5 menunjukkannya. Adanya perubahan angka dari 15 menjadi 95 yakni mengganti angka 1 (satu) menjadi 9 (Sembilan). Lihat tabel di bawah ini:

**TABEL 7. PEROLEHAN SUARA VERSI PEMOHON DAN TERMOHON**

<b>TPS 2 PAGAR JAYA</b>	<b>VERSI C1 PEMOHON</b>	<b>VERSI C1 TERMO- HON</b>	<b>VERSI D1</b>	<b>SELISIH</b>
Nasdem	8	8	8	0
A. Bahris	15	95	95	+80
Siti Veniar	0	0	0	0
Ali Kusman	0	0	0	0
Total	23	103	103	+80

Kasus lainnya, perubahan angka dilakukan dengan memanfaatkan kolom ratusan dalam form rekapitulasi suara. Misalnya angka 32 (tiga puluh dua) menjadi 232 (dua ratus tiga puluh dua). Atau angka 53 (lima puluh tiga) berubah menjadi 253 (dua ratus lima puluh tiga). Lihat tabel di bawah ini:

**TABEL 8. PEROLEHAN SUARA VERSI PEMOHON DAN TERMOHON**

<b>TPS 4 PAGAR JAYA</b>	<b>VERSI C1 PEMOHON</b>	<b>VERSI C1 TERMO- HON</b>	<b>VERSI D1</b>	<b>SELISIH</b>
Nasdem	21	21	21	0
A. Bahris	32	232	232	+200
Siti Veniar	0	0	0	0
Ali Kusman	0	0	0	0
Total	53	253	253	+200

Selain perubahan-perubahan angka tersebut, perubahan tersebut bisa diidentifikasi dari kejanggalan-kejanggalan dalam form. Kejanggalan itu bisa terlihat dari adanya coretan-coretan terhadap formulir atau terlihat terhapus menggunakan tipe ex, atau formulir tersebut tidak di tanda tangani oleh saksi atau petugas.

*Kedua*, pengisian Form C1 tidak standar. Kasus pengisian formulir ini terjadi dalam kasus pemilihan DPRD Kabupaten Bangkalan 3 dan Sampang 2. Kasus Bangkalan 3 misalnya, perolehan suara partai politik tidak tercatat, juga tidak ada tanda tangan KPPS maupun saksi partai politik dalam formulir C-1. Sedangkan untuk kasus Sampang 2, perolehan suara partai politik dalam Formulir C-1 tidak dicatat secara lengkap. Tidak seluruh form C-1 ditandatangani KPPS maupun saksi, selain itu ada keberatan saksi pada saat rekapitulasi tidak ditanggapi oleh KPU dan Panwaslu.

*Ketiga*, selisih penjumlahan suara dalam Form DA1. Kasus ini terjadi di pemilihan DPRD Kabupaten Nias Selatan 3. Mahkamah menemukan selisih penjumlahan suara sah seluruh partai politik dan terdapat banyak coretan yang meragukan.

*Keempat*, perbedaan hasil pemilu dalam form C1, D1, DA1, antara pemohon dan Termohon. Kasus pemilihan DPRD Kabupaten Halmahera Selatan misalnya, adanya perbedaan angka hasil pemilu antara print out Model DB yang dibagikan tanggal

25 April dan 26 April 2014. Bahwa Berita Acara Model DB Kabupaten Halmahera Selatan setelah dicermati oleh Panwaslu Kabupaten Halmahera Selatan terdapat ketidakcocokan antara Berita Acara Model DA dan Berita Acara Model C1.

Dalam persidangan juga terlihat adanya perbedaan hasil pemilu yang diajukan oleh pemohon dan termohon. Misalnya, bukti Form C1 yang diajukan Pemohon berbeda dengan Form C1 yang diajukan Termohon dan pihak terkait. Jumlah perolehan suara seluruh partai politik tidak sesuai dengan jumlah suara sah yang tercatat dalam halaman data jumlah suara sah dan tidak sah. Sama seperti kasus yang lainnya, dalam formulir tersebut terdapat bekas coretan dan tipe ex pada formulir C1 yang diajukan pemohon dan termohon.

*Kelima*, kesalahan hitung perolehan suara partai dan caleg. Putusan MK No. 01-01-20/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014 menunjukkan adanya kesalahan penghitungan suara. Misalnya kesalahan hitung dalam lampiran model C-1 TPS 5 Desa Engkode pada kolom PKPI yang seharusnya suara sahnya PKPI (Parpol) ditambah dengan suara sah semua caleg adalah 117 suara namun Termohon menuliskannya menjadi 120 suara.

## **E. KEMBALINYA MAHKAMAH KALKULATOR**

### **1. PENETAPAN PEROLEHAN SUARA**

Putusan tentang penetapan perolehan suara yang benar oleh Mahkamah terjadi di beberapa daerah yakni Sumenep Dapil 5, Bangkalan Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 5, Aceh Barat Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 9, Aceh Barat Daya Dapil 1, Nabire Dapil 3, Pesawaran Dapil 5, dan Propinsi Kalimantan Barat. Mahkamah dalam putusannya menetapkan perolehan suara yang benar yang berarti melakukan koreksi terhadap hasil pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU. Penetapan suara tersebut dilakukan terhadap pemohon baik perseorangan maupun partai politik serta pihak terkait yang suaranya mengalami perubahan.

Penetapan perolehan suara yang benar ini berlaku untuk seluruh perolehan suara pemohon maupun penetapan di beberapa tempat pemungutan suara (TPS) saja. Penetapan untuk seluruh hasil misalnya terjadi di Sumenep Dapil 5, Bangkalan Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 5, Aceh Barat Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 9, Aceh Barat Daya Dapil 1, dan Pesawaran Dapil 5. Sedangkan untuk Nabire Dapil 3 dan Propinsi Kalimantan Barat penetapan perolehan suara yang benar terjadi di beberapa TPS dan juga PPS maupun PPK.

## 2. PENGHITUNGAN SUARA ULANG

Perintah penghitungan suara ulang terjadi di beberapa daerah Sampang Dapil 2, Sumatera Selatan 2, Halmahera Barat Dapil 1, Maluku Utara 1, Merangin 4, Samarinda 1, Manado 3 dan Jawa Barat 3. Perintah penghitungan suara ulang ini diberlakukan baik untuk beberapa TPS, beberapa Desa/Kelurahan, maupun Kecamatan. Penghitungan suara ulang ini dilakukan terhadap hasil pemilu disetiap tingkatan.

## 3. REKAPITULASI SUARA ULANG

Putusan untuk melakukan rekapitulasi suara ulang terjadi di Nias Selatan 3. Rekapitulasi suara ulang dilakukan diseluruh tingkatan baik TPS, PPS maupun PPK. Perintah rekapitulasi suara ulang ini berbeda dengan putusan adanya penghitungan suara ulang. Penghitungan suara ulang dilakukan untuk menghitung perolehan suara masing-masing kandidat pada TPS tertentu yang dianggap bermasalah. Sedangkan untuk rekapitulasi suara ulang tidak hanya menghitung namun prosedur rekapitulasi suara diberlakukan mulai awal hingga akhir.

## **F. HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI**

Persidangan perselisihan hasil pemilu legislatif 2014 ini memberikan beberapa catatan penting khususnya terkait dengan hukum acara yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi. Beberapa catatan itu terkait dengan pemohon dan legal standingnya, kehadiran saksi, pembuktian, dan putusan.

### **1. LEGAL STANDING PEMOHON**

Mahkamah Konstitusi telah memperluas legal standing pemohon dalam perselisihan hasil pemilu legislatif 2014. Pemohon yang memiliki legal standing tidak hanya partai politik dan perseorangan calon anggota DPD, namun juga perseorangan calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Perluasan legal standing pemohon ini merupakan konsekuensi digunakannya sistem proporsional terbuka dalam Pemilu 2014.<sup>16</sup> Sistem proporsional terbuka (lebih dikenal suara terbanyak) telah mengondisikan munculnya sengketa antar calon dalam satu partai politik. Bahasan tentang “Proporsional Terbuka, Menabuh

---

16 Pemilu 2009 juga menggunakan sistem proporsional terbuka (suara terbanyak), namun karena sistem ini berlaku setelah Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tanggal 23 Desember 2008 (2 bulan) sebelum pelaksanaan pemilu legislatif, maka penataan legal standing dll belum dilakukan.



Genderang Sengketa Internal” telah menunjukkan bahwa konflik internal partai sulit untuk dihindari. Memang secara eksplisit dalam undang-undang disebutkan bahwa pemohon yang memiliki legal standing adalah partai politik dan calon anggota DPD sebagai peserta pemilu, dan tidak menyebut sama sekali kehadiran perseorangan calon anggota DPR dan DPRD.<sup>17</sup> Namun aturan itu belum mampu menjawab persoalan sengketa antar caleg dalam satu partai politik.

Sebab jika sengketa itu muncul antar caleg berlainan partai, tentu yang persoalan ini masih bisa diakomodir oleh kepentingan partai politik masing-masing. Seperti kasus penggelembungan suara yang dilakukan oleh caleg dari partai tertentu dengan mengambil suara caleg partai lainnya, tentu hal ini tidak hanya merugikan satu caleg tersebut namun juga partai yang menaunginya. Dengan demikian kerugian partai politik tersebut secara nyata telah terjadi. Namun kondisi ini tentu berbeda untuk sengketa yang muncul antar caleg dalam satu partai politik.

Seperti kasus permohonan Partai Persatuan Pembangunan untuk DPRA Dapil 5 Aceh, yang diajukan oleh Tgk H Muschtar A Alkhutby dengan Fakhurrozi Cut sebagai pihak terkait. Penambahan suara yang dilakukan oleh Termohon memang

---

17 Lihat ketentuan Pasal 74 ayat (1) huruf c UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

tidak mempengaruhi perolehan suara PPP untuk Dapil 5 Aceh dan hanya menetapkan suara yang benar untuk caleg PPP Tgk H Muchtar A Alkhutuby (4.770 suara) dan Fakhurrrazi H Cut (4.639 suara). Oleh karena itu, jika Tgk H Muchtar A Alkhutuby tidak diberikan kesempatan untuk mengajukan permohonan sendiri, tentu kerugian konstitusional yang dialami tidak dapat diperjuangkan. Sebab sudah bisa dipastikan bahwa PPP tidak memiliki kerugian konstitusional terhadap kasus ini. Berubahnya suara H Muchtar A ALkhutuby dan Fakhurrrazi H Cut tidak akan mempengaruhi jumlah suara yang dimiliki PPP karena total suara keduanya beserta seluruh caleg merupakan suara PPP.

Mengingat hal itu, perluasan legal standing pemohon perselisihan hasil pemilu patut untuk diapresiasi. Sebab satu prinsip dalam electoral justice system (keadilan pemilu) adalah, tidak ada satupun persoalan kepemiluan yang tidak memiliki ruang penyelesaian.<sup>18</sup> Sebab jika ruang itu ditutup maka tidak ada kesempatan bagi para pihak untuk mengajukan keberatan atas hasil pemilu. Bahkan ruang ini tidak dimiliki oleh partai politik melalui Mahkamah Partainya.

Meskipun demikian, ada kelemahan dalam pengajuan permohonan bagi perseorangan caleg

---

18 Electoral Justice System

DPR dan DPRD. Pengajuan permohonan tersebut harus disertai persetujuan berupa tanda tangan Ketua dan Sekjen Partai Politik. Syarat ini cukup risikan untuk menutup ruang pengajuan permohonan perselisihan, ketika Ketua dan Sekjen Partai tidak menghendaki pengajuan permohonan sengketa oleh perseorangan caleg. Ketika sengketa itu terjadi dengan melibatkan kepentingan Ketua atau Sekjen Partai, maka perseorangan caleg tersebut tidak dapat mengajukan permohonan. Dengan kata lain, legal standing perseorangan caleg DPR dan DPRD merupakan legal standing yang rapuh karena hak untuk mengajukan permohonan sangat mudah dipatahkan oleh persetujuan Ketua dan Sekjen partai politik.

## 2. PEMBATAHAN SAKSI

Keterangan saksi merupakan bagian dari alat bukti yang bisa dihadirkan oleh para pihak dalam persidangan. Kehadirannya sama pentingnya dengan bukti lainnya seperti surat/tulisan, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, informasi elektronik, dan atau dokumen elektronik. Oleh karena itu, tidak jarang para pihak menghadirkan cukup banyak saksi dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran saksi tentu diharapkan bisa meyakinkan hakim dalam pengambilan keputusan yang

menguntungkan para pihak. Oleh karena itu penggunaan keterangan saksi juga mesti disesuaikan dengan objek sengketa yang disampaikan ke Mahkamah. Seperti dalil terjadinya kesalahan penghitungan suara, para pihak harus menunjukkan form-form rekapitulasi hasil seperti C, C1 plano, C1 hologram, DA, DA-1 dan formulir lainnya. Kehadiran saksi untuk kasus salah hitung ini hanya untuk menguatkan bukti tertulis berupa formulir yang telah disampaikan tersebut.

Namun untuk kasus lain berupa penggelembungan dan pengembosan suara, netralitas penyelenggara, politik uang, atau bentuk pelanggaran lainnya yang bersifat sistematis, terstruktur, dan massif, tentu memerlukan kehadiran saksi. Keterangan saksi akan sangat membantu untuk merekonstruksi dugaan pelanggaran atau kasus yang terjadi di lapangan. Seperti kasus penggelembungan dan pengembosan suara misalnya, tidak hanya bisa dibuktikan dengan perubahan-perubahan dokumen namun juga upaya untuk melakukan perubahan terhadap dokumen dimaksud. Korelasi antara penyelenggara dengan pelaku kecurangan, modus dan pola pelanggaran tentu tidak cukup dibuktikan hanya dengan dokumen, namun keterangan saksi diperlukan untuk meyakinkan.

Mengingat pentingnya keberadaan saksi, terdapat beberapa catatan terkait dengan penyampaian keterangan saksi dalam proses

persidangan di Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut:

## **A. ASAL SAKSI**

Peraturan Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa saksi berasal dari saksi yang ditugaskan secara resmi oleh peserta pemilu maupun pemantau pemilu yang bersertifikat.<sup>19</sup> Saksi resmi peserta pemilu disetiap tingkatan tentu akan melihat, mendengar dan mengalami setiap peristiwa yang terjadi dalam proses pemilihan dan rekapitulasi suara. Begitu juga dengan saksi yang berasal dari pemantau terakreditasi yang berarti memiliki legitimasi dalam menilai dan melihat seluruh proses kepemiluan.

Penerapan peraturan tersebut cukup konsisten dilakukan oleh Mahkamah. Melalui proses persidangan tersebut, Mahkamah juga membatasi kehadiran saksi yang berasal dari penyelenggara pemilu apakah petugas KPPS, PPS, maupun PPK. Begitu juga saksi yang berasal dari pengawas pemilu seperti PPL maupun Panwascam. Mahkamah menilai bahwa penyelenggara pemilu baik jajaran KPU maupun Bawaslu, tidak diperkenankan menjadi saksi. Sebab petugas lapangan merupakan bagian dari penyelenggara pemilu yang harus bertanggungjawabkan hasil pemilu.

---

19 Pasal 4 huruf b dan Pasal 6 ayat (1) PMK No. 1 Tahun 2014

## **B. PEMBATASAN JUMLAH SAKSI**

Ketatnya pemilihan saksi ternyata juga diiringi dengan pembatasan jumlah saksi yang didengarkan keterangannya. Mengingat waktu yang sangat terbatas dengan jumlah perkara cukup banyak, Mahkamah justru membatasi jumlah saksi yang dapat didengarkan keterangannya di hadapan persidangan. Mahkamah hanya mengizinkan 3 orang saksi untuk setiap kasus yang diajukan oleh para pihak.

Pembatasan jumlah saksi tentu dirasa tidak logis dalam proses pembuktian kasus. Tiga orang saksi dalam setiap kasus tentu tidak akan mampu menggambarkan dan menjelaskan seluruh persoalan terkait permohonan. Mengingat konsep saksi adalah mereka yang mendengar, melihat dan mengalami secara langsung suatu kejadian, tentu kehadiran 3 orang saksi tidak cukup untuk menjelaskan dugaan pelanggaran atau kecurangan dalam satu daerah pemilihan. Sebagai ilustrasi, permohonan yang mendalilkan terjadinya kecurangan di 100 TPS tentu tidak dapat diwakili hanya oleh 3 orang saksi yang akan menjelaskan persoalan di 100 TPS.

Berdasarkan hal itu, pembatasan jumlah saksi dengan alasan keterbatasan waktu tentu tidak cukup kuat dijadikan dasar. Mengingat urgensinya keterangan saksi sebagai bukti yang

akan menguatkan permohonan dan meyakinkan hakim. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan banyaknya perkara dan waktu yang terbatas perlu difikirkan mekanisme penyampaian keterangan saksi. Jika keterangan ahli bisa disampaikan secara tertulis, tentu hal serupa dapat diberlakukan untuk keterangan saksi.

### **C. TIDAK DAPAT TUKAR MENUKAR KETERANGAN SAKSI**

Alternatif lainnya agar hakim dapat memperoleh keterangan utuh terhadap suatu perkara dalam satu daerah pemilihan adalah mendengarkan saksi dari kasus yang sama di satu daerah pemilihan. Potensi ini sudah muncul dalam persidangan perselisihan hasil pemilu legislatif 2014 lalu. Mahkamah telah mengelompokkan persidangan per daerah pemilihan. Hal ini berbeda dengan mekanisme persidangan tahun 2009 yang dikelompokkan per partai politik. Dengan demikian, hakim akan lebih mudah untuk mendengarkan banyak kesaksian dari lintas partai, lintas perkara namun tetap dalam satu objek sengketa di setiap daerah pemilihan.

Bukan hanya hakim, masing-masing pihak dapat saling menggunakan keterangan saksi dari partai lain yang menguatkannya. Oleh karena itu, persidangan perselisihan hasil pemilu per daerah pemilihan memungkinkan saling *crosscheck* terhadap keterangan yang disampaikan oleh saksi.

Dengan demikian, informasi yang disampaikan akan lebih komprehensif meliputi seluruh kasus yang muncul dalam satu daerah pemilihan tersebut. Hakim konstitusi dalam proses ini dapat dengan mudah menemukan titik singgung dan duduk perkara atas seluruh permohonan yang diajukan oleh seluruh partai politik dalam satu daerah pemilihan.

Namun sayangnya Mahkamah tidak memanfaatkan desain pengelompokan persidangan untuk kepentingan *crosscheck* keterangan saksi. Hal ini terlihat misalnya dalam persidangan caleg Ahsanul Qosasih, sebagaimana diungkapkan oleh pengacara yang bersangkutan. Bahwa, proses sidang di MK yang menggabungkan perkara per provinsi, seharusnya bisa memakai keterangan saksi yang saling berhubungan antar pihak, namun sayangnya, ini tidak diperbolehkan oleh hakim MK.<sup>20</sup> Mahkamah menolak memberikan kesempatan kepada para pihak untuk saling memperdalam keterangan saksi dari partai politik lainnya.

### 3. PEMBUKTIAN

Mahkamah Konstitusi dalam peraturannya tidak secara eksplisit mengatur tatacara pembuktian. Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun

---

20 Wawancara dengan Pengacara Ahsanul Qosasih, Pada 25 Juni 2014, Pukul 17.30 Wib.



2014 hanya menyebutkan tahapan persidangan yang tertera dalam Pasal 40. Bahwa pemeriksaan persidangan dimulai dengan tahapan jawaban termohon; keterangan pihak terkait; pembuktian; dan kesimpulan oleh pemohon, termohon, dan pihak terkait. Oleh karena itu, mekanisme pembuktian dalam persidangan tidak mengacu pada satu standar pembuktian yang telah diatur.

Meskipun mekanisme pembuktian tidak diatur secara eksplisit, namun dalam mekanisme persidangan yang terbuka untuk umum mestinya proses pembuktian itu dilakukan secara terbuka. Alat bukti yang dihadirkan dalam persidangan berupa dokumen dan formulir penghitungan serta rekapitulasi hasil pemilu mestinya diperiksa secara terbuka dihadapan persidangan sehingga seluruh pihak dapat menyaksikan dan adu dokumen.

Namun cukup disayangkan dalam proses pembuktian lalu, Mahkamah Konstitusi hanya memerintahkan agar seluruh dokumen dan data yang akan dijadikan bukti untuk dikumpulkan ke panitera. Begitu juga dengan keterangan kekurangan bukti, panitera yang akan menyampaikan kepada para pihak di luar persidangan yang digelar secara terbuka. Fungsi hakim dalam proses pembuktian ini sebatas pada pengumpulan dan pengesahan alat bukti dihadapan persidangan.

Pertanyaannya siapa yang akan memeriksa seluruh dokumen dan bukti yang diajukan oleh

pemohon? Bukti-bukti yang telah dikumpulkan dan diserahkan oleh para pihak kemudian dianalisa oleh panitera. Pemeriksaan terhadap alat bukti ini dilakukan diluar persidangan tanpa keterlibatan para pihak yang bersengketa. Akibatnya dalam persidangan tidak terjadi adu dokumen dan saling klarifikasi terhadap bukti-bukti yang diajukan oleh masing-masing pihak.

## **G. KESIMPULAN**

Sepanjang pengamatan dan pemantauan terhadap proses tersebut, Perludem mengambil kesimpulan berdasarkan temuan sebagai berikut:

### **1. PENINGKATAN JUMLAH KASUS PHPU 2014**

Telah terjadi peningkatan jumlah kasus PHPU dari 655 kasus (Pilleg 2009) hingga 902 kasus (Pilleg 2014). Padahal dilihat dari jumlah peserta pemilunya, Pilleg 2009 jauh lebih banyak dibanding 2014. Pilleg 2009 diikuti oleh 11.219 caleg DPR dan 1.116 caleg DPD, sedangkan Pilleg 2014 hanya diikuti oleh 6.607 caleg DPR dan 945 caleg DPD.

Peningkatan kasus ini disebabkan oleh beberapa faktor yakni:

- a. Hukum acara MK telah memperluas legal standing pemohon yakni tidak hanya partai politik dan perseorangan calon DPD, juga

perseorangan Caleg DPR dan DPRD baik propinsi maupun kabupaten/kota. Akibatnya dalam Pilleg 2014 menambah permohonan perseorangan sejumlah 118 kasus.

- b. Ketidakpuasan terhadap proses, yakni munculnya banyak dugaan pelanggaran. Ketidakpuasan terhadap proses ini tidak serta merta menunjukkan buruknya kualitas penyelenggaraan mengingat dari 902 kasus yang diajukan, hanya 22 kasus yang dikabulkan yakni 2,4 persen.

## 2. INKONSISTEN WAKTU PENGAJUAN GUGATAN

Selama pengajuan permohonan, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan rilis yang berbeda terkait jumlah perkara yang diterima. Jumlah perkara tersebut mengalami perubahan dari setiap tahapan penerimaan perkara. Perbedaan jumlah ini disebabkan perbedaan kebijakan yang diberlakukan antara hakim konstitusi dan sekjen MK yang kemudian memberikan ruang bagi pemohon untuk mengajukan permohonan lewat dari batas waktu 3x24 jam. Akibatnya beberapa permohonan harus dinyatakan tidak diterima akibat melewati batas waktu pengajuan permohonan. Mestinya MK bisa menolak permohonan tersebut pada saat proses pendaftaran ditutup, sehingga tidak memberikan harapan palsu.

### 3. POTRET SENGKETA INTERNAL PARTAI

Persidangan di MK menunjukkan adanya sengketa di internal partai politik, yakni sengketa antar caleg dalam satu partai. Hal ini mengakibatkan banyak dugaan kecurangan yang cukup besar seperti kasus penggelembungan dan pengembosan suara, salah penghitungan hasil pemilu, politik uang, netralitas penyelenggara pemilu dan kecurangan lainnya.

### 4. OBJEK SENGKETA PHPU

Pemohon perselisihan hasil pemilu di MK mengajukan beberapa bentuk kecurangan seperti Pengembosan dan penggelembungan suara (59%), Kesalahan penghitungan suara (29%), manajemen peny pemilu (7%), netralitas penyelenggara (3%) dll. Meskipun banyak bentuk kecurangan, namun MK hanya mempertimbangkan beberapa bentuk pelanggaran yakni administrasi rekapitulasi dan rekapitulasi hasil pemilu.

Administrasi rekapitulasi ini terkait dengan prosedur rekapitulasi yang tidak terpenuhi seperti penggunaan form rekapitulasi dan mekanisme yang tidak standar, tidak dijalkannya rekomendasi Bawaslu, dan prosedur pemungutan suara. Sedangkan rekapitulasi hasil terkait dengan kesalahan penghitungan suara atau pengembosan

dan penggelembungan suara dengan beragam modulusnya, apakah perubahan C1, D, D1, tidak sinkronnya pengitungan tingkat TPS, PPS maupun PPK serta modus lainnya.

## 5. KEMBALINYA MAHKAMAH KALKULATOR

Mahkamah tidak lagi menggunakan istilah pelanggaran sistematis, terstruktur dan massif dalam Pemilu Legislatif 2014. MK telah kembali sebagai Mahkamah Kalkulator yakni memutuskan penetapan perolehan suara, penghitungan suara ulang dan rekapitulasi suara ulang. Penetapan perolehan suara berarti Mahkamah menetapkan perolehan suara yang benar untuk masing-masing pihak dan melakukan koreksi terhadap hasil pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU.

Perintah penghitungan suara ulang biasanya diberlakukan baik untuk beberapa TPS, beberapa Desa/Kelurahan, maupun Kecamatan. Penghitungan suara ulang ini dilakukan terhadap hasil pemilu disetiap tingkatan. Sedangkan rekapitulasi suara ulang dilakukan dalam bentuk melaksanakan penghitungan dan prosedur rekapitulasi suarasecarakeseluruhan. Penghitungan suara ulang dilakukan untuk menghitung perolehan suara masing-masing kandidat pada TPS tertentu yang dianggap bermasalah. Sedangkan untuk

rekapitulasi suara ulang tidak hanya menghitung namun prosedur rekapitulasi suara diberlakukan mulai awal hingga akhir.

## 6. CATATAN ATAS HUKUM ACARA MK

- a. Pembatasan Saksi. Mahkamah Konstitusi hanya memberikan kesempatan untuk menghadirkan 3 orang saksi untuk setiap partai politik di setiap daerah pemilihan. Pembatasan saksi merupakan kebijakan yang tidak tepat karena dapat membatasi para pihak untuk memperoleh kebenaran substansial.
- b. Pembuktian. Proses pembuktian ini dilakukan diluar proses persidangan dimana para pihak hanya mengumpulkan alat untuk disahkan dihadapan persidangan. Hanya saja bukti-bukti tertulis tersebut tidak disandingkan, diadu dan dikonfrontasi dihadapan persidangan.

# DAFTAR PUSTAKA

## **Permohonan PPHU DPR dan DPD**

Permohonan Partai Nasdem No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan PKB No. 12-02/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PKS No. 04-03/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PDIP No. 09-04/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Golkar No. 03-05/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan Partai Gerindra No. 07-06/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Demokrat No. 10-07/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014

Permohonan PAN No. 11-08/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PPP No. 06-09/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Hanura No. 02-10/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan PBB No. 05-14/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PKPI No. 08-15/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PNA No. 02-12/PHPU.DPRD/XII/2014

Permohonan PDA No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Jatim No. 01-16/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Jateng No. 02-14/PHPU.  
DPD/XII/2014

- Permohonan Calon Anggota DPD Maluku No. 03-30/  
PHPU.DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Gorontalo No. 04-25/  
PHPU.DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Jatim No. 05-16/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 06-32/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 07-32/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Kalsel No. 08-22/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Bengkulu No. 09-09/  
PHPU.DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Sumut No. 10-02/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD NTT No. 11-19/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Banten No. 12-13/PHPU.  
DPD/XII/2014
- Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 07-32/PHPU.  
DPD/XII/2014

### **Putusan PHPU DPR/DPRD dan DPD**

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01-01/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12-02/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 04-03/PHPU.DPR-



DPRD/XII/2014	
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 09-04/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 03-05/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 07-06/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 10-07/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 11-08/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 06-09/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-10/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 05-14/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 08-15/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-12/PHPU.DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 01-16/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-14/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 03-30/PHPU.DPD/XII/2014

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 04-25/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 05-16/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 06-32/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 07-32/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 08-22/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 09-09/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10-02/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-19/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12-13/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 07-32/PHPU.DPD/  
XII/2014
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 22-24/PUU-  
VI/2008 tentang Pengujian atas UU Nomor 10 Tahun  
2008

### **Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan  
Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan  
Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah  
Tahun 2014
- Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2008 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,  
Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat  
Daerah Tahun 2009

Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah  
Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun 2014 tentang  
Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu  
Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD  
Kabupaten/Kota

### **Media Cetak**

Kompas, 14 Mei 2014

Kompas, 17 Mei 2014

Kompas, 28 Mei 2014

Kompas, 30 Mei 2014

### **Website**

[www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)

[www.mediacenter.kpu.go.id](http://www.mediacenter.kpu.go.id)

[www.nasional.kompas.com](http://www.nasional.kompas.com)

[www.news.detik.com](http://www.news.detik.com)

[www.bantenraya.com](http://www.bantenraya.com)

[www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com)



# EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU: PENGALAMAN PARALEGAL PEMILU DALAM PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Oleh: **Tigor Hutapea**<sup>1</sup>

## **ABSTRAK**

Dalam negara demokrasi, pemilu adalah salah satu bentuk syarat mutlak yang harus dipenuhi. Pelaksanaan pemilu yang *luber dan jurdil* pun, memerlukan partisipasi aktif masyarakat. LBH Jakarta, sebagai lembaga yang membangun daya guna dan daya kritis masyarakat terhadap isu sosial politik membentuk paralegal pemilu sebagai bentuk wujud partisipasi nyata masyarakat dalam pemilu. Paralegal pemilu adalah orang yang bukan sarjana hukum, tetapi diberikan pengetahuan hukum kepemiluan melalui pelatihan. Di dalam penyelenggaraan pemilu 2014, aktivitas paralegal pemilu adalah melakukan pendampingan dan pelaporan pelanggaran pemilu yang terjadi disekitar

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Pengacara Publik Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, dan Koordinator Paralegal Pemilu Kerjasama Perludem dan LBH Jakarta

mereka. Dalam laporan pelanggaran yang disampaikan oleh paralegal pemilu, banyak menemui hambatan dan tantangan. Salah satunya adalah saat melaporkan dugaan pelanggaran kampanye di luar jadwal yang dilakukan salah satu partai politik peserta pemilu. Salah satu hambatan yang dihadapi dalam pelaporan pelanggaran adalah, belum adanya mekanisme pelaporan pelanggaran yang dibuat oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Disamping itu, problem regulasi, yang salah satunya adalah tentang definisi kampanye di dalam UU No. 8/2012 tentang Pemilu Legislatif. Persoalan ini semakin ditambah dengan adanya penafsiran yang berbeda antar aparat penegak hukum pemilu, yaitu, Bawaslu dan Kepolisian. Oleh sebab itu, diperlukan perbaikan lembaga Bawaslu secara keseluruhan serta perbaikan regulasi penyelenggaraan pemilu yang lebih jelas, pasti, dan berdaya guna.

## **ABSTRACT**

In a democratic country, election is one of absolute requirements that must be met. The implementation of election, which is direct, public, free, and secret, as well as honest and fair needs an active participation from society. LBH Jakarta, as an institution that builds the efficiency and critical power of society to the social political issue, forms paralegal pemilu as a form of real participation from society in the election. Paralegal pemilu is a person who is not a graduate of law, but he/ she is given knowledge on the electoral law through trainings. In the implementation of the

2014 election, the activities of paralegal pemilu are mentoring and reporting the election violations happen around him/her. In the violation report conveyed by paralegal pemilu, a lot of obstacles and challenges are met. One of them is when reporting the alleged violation in campaign out of schedule done by one of political parties as an electoral participant. One of obstacles faced in the reporting of violations is the inexistence of violation reporting mechanism made by the Election Oversight Body (Bawaslu). Another obstacle is a regulation problem, like regarding the definition of campaign in UU No. 8/2012 on Legislative Election. This problem is worse with the existence of different interpretations between the institutions handling on electoral law enforcement, namely Bawaslu and Police. Therefore, some improvements are necessary to do by Bawaslu wholly, including the improvement of regulations of election implementation that are clearer, more certain, and more efficient.

## **A. PENDAHULUAN**

Pemilihan umum 2014 merupakan masa ketiga kalinya masyarakat Indonesiaberpartisipasisecaralangsungmemilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Presiden dan wakil presiden. Sebagai proses ademokrasi diharapkan seluruh tahapan pemilu terselenggara secara baik dan benar agar menghasilkan pemilu yang berkualitas. Tantangan utama dalam penyelenggaraan pemilu adalah penegakan hukum pemilu atas pelanggaran-pelanggaran yang hukum pemilu. Lemahnya penegakkan hukum pemilu membawa ancaman serius atas kelangsungan demokrasi.

Berkaca dari dua penyelenggaraan pemilu tahun 2004 dan 2009 tidak dapat dipungkiri pelanggaran terjadi mulai pada tahapan kampanye hingga rekapitulasi suara. Pada tahapan kampanye sangat rentan terhadap pelanggaran politik uang, intimidasi, penggunaan sarana publik dan penggunaan sarana negara. Tahapan pasca pemungutan dan rekapitulasi suara sangat rentan terhadap perubahan suara yang dilakukan penyelenggara pemilu.

Salah satu prinsip utama dari demokrasi adalah partisipasi masyarakat dalam demokrasi. Masyarakat pada nyatanya memiliki kekuatan besar dalam melakukan perubahan sosial, dengan syarat ditopang pada kesadaran kritis akan permasalahan sosial yang terjadi. Pemilu bukanlah proses lima tahunan datang ke TPS dan memberikan hak suara, namun pemilu harus dipandang lebih jauh untuk melakukan intervensi sosial yang dilakukan masyarakat untuk mengubah permasalahan sosial yang terjadi. Salah satu bentuk intervensi sosial yang dilakukan masyarakat adalah melakukan pengawasan terhadap proses penegakkan hukum pemilu terhadap pelanggaran yang terjadi.

Sejak tahun 1980 LBH Jakarta dengan melakukan pengembangan masyarakat untuk menjadi berdaya dan kritis terhadap permasalahan sosial dan politik. Salah satu bentuk pengembangan masyarakat adalah melalui Paralegal. Paralegal adalah perwakilan masyarakat yang memiliki kemampuan melakukan advokasi. Paralegal bukanlah seorang sarjana hukum, tetapi mengetahui masalah hukum dan advokasi hukum yang diperoleh melalui pelatihan. Paralegal membantu pengacara untuk



membangun pengetahuan hukum masyarakat dan membantu komunitas menghadapi persoalan hukum yang terjadi didalam komunitas.<sup>2</sup> Kerja paralegal bersifat sukarela. Pada perkembangannya keberadaan paralegal sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum untuk memberikan bantuan hukum kepada secara cuma-cuma kepada masyarakat.

Melihat pentingnya untuk melakukan pengawalan terhadap proses pemilu LBH Jakarta bersama Perludem mengambil pilihan strategis membentuk paralegal pemilu yang melakukan kerja-kerja bantuan hukum kepemiluan. Bentuk kerja bantuan hukum kepemiluan meliputi pendidikan politik dikomunitas, pemantauan proses pemilu dan pendampingan pelanggaran hukum pemilu.

Keaktifan paralegal dalam melakukan pemantauan pemilu dimulai sebelum proses kampanye legislatif berlangsung hingga pengumuman presiden terpilih 2014-2019.<sup>3</sup> Selama proses pemilu berlangsung paralegal secara aktif melaporkan dan mendampingi kasus puluhan pelanggaran hukum pemilu berupa pelanggaran administrasi, pidana dan kode etik. Dari proses pelaporan dan pendampingan ini paralegal menemukan beberapa persoalan-persoalan penegakan hukum pemilu. Terkait tulisan ini, akan dipaparkan beberapa kasus menarik sebagai bahan analisa evaluasi penegakan hukum pemilu.

---

2 Hal 1. Paduan Advokasi Paralegal LBH Jakarta (kode etik dan standar operasional prosedur). LBH Jakarta

3 Sebelum melakukan pemantauan pemilu, paralegal terlebih dahulu diberikan pelatihan tentang kepemiluan dan penegakkan hukum pemilu, pada tanggal - desember 2013, kerja sama antara LBH Jakarta dan Perludem.

## B. TEMUAN KASUS

Kasus pertama yang didampingi paralegal adalah dugaan tindak pidana pemilu, pelanggaran kampanye diluar jadwal yang dilakukan partai Golkar melalui salah satu televisi nasional.<sup>4</sup> Iklan partai Golkar tayang setiap harinya dengan durasi 5-10 kali penayangkan. Iklan menampilkan tagline-tagline memperkenalkan partai, gambar partai, nomor urut partai dan sosok ketua umum partai. Kasus dilaporkan secara langsung ke Badan Pengawas Pemilu. Selang beberapa hari sejak pelaporan bawaslu secara resmi mengeluarkan status laporan Iklan Golkar merupakan pelanggaran tindak pidana pemilu dengan kesimpulan iklan partai Golkar memenuhi unsur tindak pidana pemilu Pasal 276 jo Pasal 82 huruf e Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu. Bawaslu kemudian melimpahkan kasus Mabes Polri untuk dilakukan penyidikan. Yang mengejutkan adalah Mabes Polri mengeluarkan surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3) yang artinya kasus tidak dilanjutkan dengan alasan tidak memenuhi unsur tindak pidana<sup>5</sup>.

Surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3) sangatlah membingungkan dalam penegakkan hukum pemilu. Dalam proses penanganan pelanggaran pemilu dikenal Sentra penegakkan hukum terpadu atau sering

- 
- 4 Tanggal 03 Januari 2014, Paralegal pemilu melaporkan pelanggaran pemilu yang terjadi sebelum kamapnye, dengan beberapa alat bukti foto spanduk, rekaman video iklan partai Golkar. Tanggal 15 kembali melaporkan empat partai politik (Gerindra, Nasdem, Hanura, PAN) yang menayangkan iklan di beberapa televisi nasional.
  - 5 Tanggal 24 Januari 2014 Maber Polri mengeluarkan surat pemberitahuan penghentian penyidikan (SP3) yang menyatakan demi hukum dihentikan penyidikannya.

disebut sentra Gakkumdu. Sentra Gakkumdu adalah gabungan tiga lembaga negara bawaslu, kepolisian dan kejaksaan untuk penanganan pelanggaran pemilu. Setiap pelaporan pelanggaran pemilu terlebih dahulu melalui sentra Gakkumdu untuk dilakukan pengkajian menentukan apakah pelaporan termasuk kategori pelanggaran. Apabila kategori pelanggaran pidana maka diteruskan ke kepolisian, pelanggaran kode etik akan diteruskan ke lembaga pengawas hingga DKPP, pelanggaran administratif dilakukan rekomendasi kepada KPU untuk diberi sanksi teguran. Atas dasar itu kasus iklan Golkar telah melalui proses Gakkumdu yang menjadi keputusan bawaslu, kepolisian bersama kejaksaan. Namun terjadi inkonsistensi di kepolisian hingga melakukan SP3. Paralegal pemilu telah meminta hasil kesimpulan dari sentra Gakkumdu ke bawaslu, namun tidak ada jawaban dari bawaslu.

Kasus kedua adalah pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai undang-undang dan peraturan KPU. Pasal 108 Ayat 2 Undang-undang nomor 8 tahun 2012 :

- (1) KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPLN berkoordinasi dengan Pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, desa atau nama lain/kelurahan, dan kantor perwakilan Republik Indonesia menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan Kampanye Pemilu.
- (2) Pemasangan alat peraga Kampanye Pemilu oleh pelaksana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan

mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan KPU No 15 Tahun 2013 tentang pedoman pelaksanaan kampanye pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD pasal 17 ayat (1) :

(1) *Kampanye Pemilu dalam bentuk pemasangan alatperaga di tempat umum sebagaimana dimaksuddalam Pasal 13 huruf d, diatur sebagai berikut :*

a. *alat peraga kampanye tidak ditempatkan pada tempat ibadah, rumah sakit atau tempat – tempat pelayanan kesehatan, gedung milik pemerintah, lembaga pendidikan (gedung dan sekolah), jalan-jalan protokol, jalan bebas hambatan, sarana dan prasarana publik, taman dan pepohonan;*

b. *Peserta Pemilu dapat memasang alat peraga kampanye luar ruang dengan ketentuan :*

1. *baliho atau papan reklame (billboard) hanya diperuntukan bagi Partai Politik 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kelurahan atau nama lainnya memuat informasi nomor dan tanda gambar Partai Politik dan/atau visi, misi , , program, jargon, foto pengurus Partai Politik yang bukan Calon Anggota DPR dan DPRD*

2. *Calon Anggota DPD dapat memasang*

- baliho atau papan reklame (billboard) 1 (satu) unit untuk 1 (satu) desa/kecamatan atau nama lainnya;*
3. *bendera dan umbul-umbul hanya dapat dipasang oleh partai politik dan calon anggota DPD pada zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU, KPU/KIP Provinsi dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota bersama pemerintah daerah;*
  4. *spanduk dapat dipasang oleh partai politik dan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan ukuran maksimal 1,5 x 7 m hanya 1 (satu) unit pada 1 (satu) zona atau wilayah yang ditetapkan oleh KPU, KPU/KIP Provinsi dan atau KPU/KIP Kabupaten/Kota bersama pemerintah daerah.*

Sanksi terhadap pelanggaran alat peraga berupa teguran hingga pencabutan/penertiban alat peraga. Pengalaman paralegal saat awal mendampingi pelaporan kasus ini, bawastu merespon cepat pelaporan dengan melakukan pengecekan hingga melakukan penurunan alat peraga bersama-sama aparat pemerintah daerah. Namun tindakan penurunan alat peraga tidaklah membuat jera peserta pemilu untuk kembali memasang alat peraga. Justru alat peraga semakin mudah ditemukan pada area publik, sepanjang jalan protokol, hingga pemukiman masyarakat. Pelaporan-pelaporan lanjutan yang dilakukan tidak efektif karena tidak ada sanksi tegas bagi caleg.

Kasus ketiga terjadi pada saat masa tenang sebelum pileg, hasil pemantauan yang dilakukan paralegal pemilu. Paralegal pemilu menemukan pelanggaran tindak pidana pemilu berupa politik uang yang oleh dua orang caleg DPR RI Jakarta Timur, Jakarta Pusat dan satu orang caleg DPRD di daerah dan Jakarta timur. Bentuk politik uang yang dilakukan adalah membagikan paket sembako, amplop berisi uang dan kartu asuransi. Hasil temuan-temuan telah dilaporkan ke Bawaslu beserta adalah bukti sembako, foto pembagian amplop dan kartu asuransi namun hingga pengumuman anggota DPR dan DPRD terpilih tidak ada kabar informasi tindak lanjut dari bawaslu tentang laporan tersebut<sup>6</sup>.

Kasus empat dialami guru-guru yang tergabung dalam Federasi Serikat Guru Indonesia (FSGI) dua minggu sebelum pemungutan suara pilpres. Prabowo subianto selaku calon presiden republik indonesia mengirimkan surat pribadi secara langsung kepada guru-guru dengan menggunakan alamat sekolah sebagai tujuan alamat surat.<sup>7</sup> Tidak hanya di Jakarta surat Prabowo juga ditemukan diberbagai daerah seperti Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta dan Sulawesi. Didalam surat tersebut Prabowo menjelaskan program yang akan dilakukan apabila terpilih sebagai Presiden. Prabowo juga meminta restu untuk kepada guru-guru agar terpilih sebagai presiden. FSGI

---

6 Tanggal 12 April 2014 Paralegal Pemilu melaporkan 20 temuan pelanggaran dimasa tenang, 3 diantaranya dilengkapi bukti-bukti pelanggaran.

7 Tanggal 26 Juli 2014 LBH Jakarta dan Paralegal Pemilu mendampingi FSGI melaporkan 38 surat capres Prabowo dari empat sekolah di Jakarta.

didampingi LBH Jakarta dan Paralegal Pemilu melaporkan puluhan surat ke Badan Pengawas Pemilu. Selang beberapa hari setelah pelaporan salah satu komisioner Bawaslu menyatakan tindakan yang dilakukan Capres Prabowo subianto merupakan pelanggaran administrasi dan merekomendasikan agar KPU menyampaikan teguran bagi capres prabowo dan tindakan lainnya.

Masalah muncul ketika pada saat masa tenang pilpres guru-guru diberbagai daerah Jember, Malang, Sidrap dan Nias masih menerima surat Capres Prabowo subianto, seharusnya surat tersebut tidak beredar. Setelah dilakukan pengecekan ke bawaslu, bawaslu baru mengirimkan surat rekomendasi ke KPU empat hari berselang setelah menetapkan kasus sebagai pelanggaran. Sementara Ketua KPU baru menerima rekomendasi bawaslu dimasa tenang. Hingga pemungutan suara dilaksanakan tidak ada sanksi bagi yang diberikan KPU ke capres Prabowo subianto.

## **C. ANALISA**

Dari empat kasus diatas penulis melakukan analisa bagaimana proses penegakan hukum pemilu terbatas pada pengalaman pendampingan dan pelaporan yang dilakukan paralegal pada tingkat baik bawaslu hingga kepolisian.

Pertama pada kasus Iklan Partai Golkar terjadi ketidakkonsistenan yang dilakukan kepolisian dalam melakukan penyidikan. Pada tingkat sentra Gakkumdu iklan partai Golkar ditetapkan sebagai pelanggaran tindak pidana pemilu. Namun pada proses penyidikan dikepolisian, Mabes Polri justru mengeluarkan SP3. Berdasarkan informasi

penilaian Gakkumdu didasarkan atas masukan beberapa ahli pemilu yang menyatakan iklan partai Golkar sebagai kampanye. LBH Jakarta melakukan somasi kepada Mabes Polri meminta penjelasan tentang SP3. Jawaban terhadap somasi Mabes Polri menyatakan Iklan Partai Golkar tidak memenuhi unsur kampanye. Mabes Polri meminta pendapat ahli lain untuk menilai apakah iklan partai Golkar termasuk kampanye, kesimpulannya iklan partai tidak termasuk kampanye. Karena tidak menyampaikan visi-misi dan ajakan memilih. Secara psikologis politik iklan pada masa pemilu dirasakan masyarakat sebagai bentuk kampanye.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD sentra Gakkumdu diatur dalam pasal 276 :

- (1) *Untuk menyamakan pemahaman dan polapenanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu.*
- (2) *Untuk pembentukan sentra penegakan hukum terpadu di luar negeri Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia berkoordinasi dengan Kementerian Luar Negeri.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai sentra penegakan hukum terpadu diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.*



Sentra Gakkumdu bertugas menyelenggarakan penanganan tindak pidana pemilu legeslatif secara terpadu dan cepat sejak penerimaan laporan pelanggaran pemilu, penelitian pelaporan pelanggaran pemilu, penyidikan/pemberkasan dan penyerahan berkas perkara ke Jaksa Penuntut umum. Untuk melaksanakan tugasnya masing-masing unsur dalam sentra Gakkumdu wajib menerapkan prinsip koordinasi, intergrasi, dan sinkronisasi baik dalam pelaksanaan tugas yang bersifat internal maupun eksternal.

Dalam kerjanya sentra Gakkumdu melakukan penelitian dan pengkajian melalui mekanisme gelar perkara terhadap setiap laporan pelanggaran yang diterima bawaslu/panwaslu. Apabila hasil penelitian laporan merupakan bukan tindak pidana maka dikembalikan kepada bawaslu/panwaslu, sedangkan laporan yang memenuhi unsur pidana selanjutnya diteruskan kepada penyidik dalam sentra Gakkumdu. Dalam waktu 14 hari berkas perkara tindak pidana dilimpahkan ke Jaksa Penuntut umum.

Semangat dari Sentra Gakkumdu adalah penanganan pelanggaran pemilu secara cepat sehingga diperlukan koordinasi antar lembaga untuk keterpaduan dalam proses penanganan pelanggaran pemilu. Namun pada kasus Iklan Golkar memperlihatkan ketidakterpaduan antar lembaga khususnya Bawaslu dan Kepolisian dalam menilai pelanggaran tindak pidana pemilu saat kasus diserahkan ke kepolisian. Sementara disentra Gakkumdu telah disepakati Iklan tersebut adalah pelanggaran tindak pidana pemilu.

Apabila melihat undang-undang nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum peran bawaslu

dalam penegakkan hukum pemilu terletak pada fungsi pengawasan penyelenggaraan pemilu. Pengawasan yang dilakukan meliputi pengawasan kebijakan, administratif, logistik, teknis, penyelenggaraan dan pelanggaran. Terhadap pelanggaran pemilu Bawaslu hanya diberikan kewenangan untuk melakukan kajian kemudian merekomendasikan kepada yang berwenang. Bawaslu tidak diberikan fungsi penyidikan dan penindakan pelanggaran. Penyidikan dan penindakan pelanggaran tindak pidana pemilu tetap menjadi kewenangan kepolisian. Penindakan pelanggaran administratif menjadi kewenangan KPU. Terbatasnya kewenangan Bawaslu menjadi penyebab tidak efektifnya penegakan hukum pemilu. Sementara kepolisian kerap kali menghentikan rekomendasi bawaslu. Bawaslu saat melakukan rapat evaluasi sentra Gakkumdu Pileg 2014 menyatakan forum sentra gakkumdu belum efektif dalam penanganan pidana pemilu, karena banyak kasus pidana pemilu yang akhirnya dihentikan oleh kepolisian.

Sebagai garda terdepan dalam melakukan pengawasan pemilu sudah seharusnya peran bawaslu dapat diperkuat. Tidak hanya melakukan proses pengawasan namun juga dapat melakukan proses penyidikan hingga penuntutan. Namun pertanyaannya apakah hal ini diperlukan mengingat pemilu berlangsung lima tahun sekali. Atau bisa saja dalam proses pemilu yang berlangsung lima tahunan bawaslu merekrut penyidik dan penuntut umum sementara yang bertugas selama pemilu berlangsung. Atau mengalihkan kewenangan pelanggaran tindak pidana pemilu ke kepolisian dengan syarat dibentuk unit khusus pelanggaran

pemilu dan peningkatan kapasitas kepolisian memahami tindak pidana pemilu.

Catatan lain terhadap kasus ini adalah penafsiran yang berbeda antar bawaslu dan kepolisian. Bawaslu memandang iklan partai adalah bentuk kampanye sementara kepolisian memandang iklan partai bukan bentuk kampanye dengan alasan tidak adanya penyampaian visi, misi dan ajakan memilih. Aturan dan sanksi yang tidak jelas dan tegas menjadi celah bagi partai politik dan calon mengkampanyekan diri tanpa ada batasan melalui media. Bentuk kampanye dilakukan melalui kuis, talkshow, acara reality show dll. Ditambah dengan tidak independensinya media yang memihak kepada salah satu calon. Kedepan perlu pengaturan yang jelas dan sanksi tegas mengatur penggunaan media sebagai sarana kampanye. Walaupun tidak menyampaikan visi misi dan ajakan memilih dapat dikategorikan kampanye.

Kasus kedua merupakan kasus terbanyak yang dilaporkan dan didampingi paralegal pemilu. Pemasangan alat peraga yang pada bukan pada zona kampanye dilakukan hampir seluruh calon. Satu orang caleg saja dapat memasang puluhan hingga ratusan alat peraga di fasilitas-fasilitas umum. Bagaimana jika hal ini dilakukan oleh seluruh caleg. Dampak yang terjadi carut marutnya kebersihan dan keindahan kota. Selain itu pemasangan alat peraga yang tidak dibatasi mengakibatkan kampanye yang tidak fair antar sesama caleg. Caleg yang memiliki modal besar leluasa memasang alat peraga.

Walaupun UU dan peraturan KPU telah secara tegas

membatasi jumlah, ukuran dan lokasi pemasangan alat peraga, para caleg tetap melanggar aturan pemasangan alat peraga. Sanksi teguran dan tindakan berupa penurunan alat peraga yang melanggar sangat tidak efektif diberlakukan terhadap caleg. Sebab dengan modal yang dimiliki caleg dengan mudah kembali memasang alat peraga. Hal yang dapat dilakukan adalah peningkatan sanksi bagi caleg yang melanggar aturan alat peraga. Perlu diberikan sanksi tambahan lain berupa denda dan pelarangan melakukan kampanye kepada caleg yang melanggar aturan. Sanksi denda dihitung berdasarkan jumlah alat peraga yang dipasang. Selain itu diberikan sanksi tidak dapat melakukan kampanye menggunakan alat peraga.

Pada kasus ketiga dan keempat lebih menekankan pada pelayanan bawaslu sebagai bagian penegak hukum pemilu. Sebagai lembaga negara yang juga memberikan pelayanan publik sudah seharusnya bawaslu menerapkan asas-asas kepastian hukum dan keterbukaan.<sup>8</sup> Yang dimaksud kepastian hukum terwujudnya kepastian hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Dalam proses hukum hak dan kewajiban dari pengadu adalah mendapatkan informasi tindak lanjut dari pelaporan yang disampaikan. Terlebih pelanggaran pemilu merupakan masalah publik sehingga tidak dapat diperkenankan adanya ketidakjelasan dalam penanganan. Keterbukaan adalah penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan diinginkan. Pengalaman sulitnya memperoleh informasi juga dirasakan oleh paralegal saat

---

8 Pasal 13 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

mendatangi bawaslu. Pada kasus surat Prabowo hingga tulisan ini dibuat pengadu tidak mendapatkan surat status laporan, begitu juga kasus-kasus lain yang pernah dilaporkan paralegal. Paralegal pernah menerima beberapa status laporan namun dengan permintaan terlebih dahulu.

Setidaknya LBH Jakarta telah dua kali mengirimkan surat kebawaslu pertama surat permohonan hasil pemeriksaan kasus iklan partai Golkar, kedua surat meminta penjelasan keterlambatan bawaslu mengirimkan rekomendasi pelanggaran surat Prabowo subianto. Terhadap kedua surat tersebut tidak ada respon dari bawaslu.<sup>9</sup>

Membandingkan dengan pada proses penanganan perkara dikepolisian, dalam Peraturan Kapolri (perkap) setiap pelaporan masyarakat kepada kepolisian wajib bagi kepolisian untuk menyampaikan surat pemberitahuan perkembangan hasil penyidikan ke pelapor. Surat tersebut diberikan secara berkala kepada pelapor dan dapat diakses oleh masyarakat sehingga pelapor mengetahui proses berjalannya proses hukum. Evaluasinya bawaslu dapat berkaca dari penanganan kepolisian, wajib menyampaikan secara langsung tindak lanjut laporan ke pelapor.

Hal lain yang menjadi catatan dalam proses penegakan hukum pemilu adalah jangka waktu pelaporan khusus untuk pelanggaran tindak pidana pemilu. Batasan waktu

---

9 Tanggal 19 Februari LBH Jakarta mengirimkan surat permohonan informasi publik terkait hasil laporan tindak pidana pemilu (nomor laporan 002/LP/PILEG/1/2014) & Tanggal 10 Juli 2014 LBH mengirimkan surat protes atas kinerja Bawaslu atas penangana laporan pelanggaran pemilu yang dilakukan Capres Prabowo Subianto.

suatu pelanggaran pemilu dilaporkan 3 hari sejak terjadinya peristiwa harus dievaluasi. Bayangkan saja apabila terjadi suatu tindak pidana pemilu berupa politik uang yang dilakukan seorang caleg, namun dikarenakan melewati 3 hari sejak peristiwa terjadi laporan tidak dapat diterima. Sementara sang caleg terpilih sebagai DPR dengan cara melanggar hukum.

Dalam hukum pidana terdapat apa yang disebut dengan “daluarsa”, dimana daluarsa diatur dalam ketentuan pasal 78 KUHP, sebagai berikut :

- (1) *Kewenangan menuntut pidana hapus karena daluarsa:*
  - 1) mengenai semua pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan dengan percetakan sesudah satu tahun;
  - 2) mengenai kejahatan yang diancam dengan pidana denda, pidana kurungan, atau pidana penjara paling lama tiga tahun, sesudah enam tahun;
  - 3) mengenai kejahatan yang diancam dengan pidana penjara lebih dari tiga tahun, sesudah dua belas tahun;
  - 4) mengenai kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau pidana penjara seumur hidup, sesudah delapan belas tahun.
- (2) *Bagi orang yang pada saat melakukan perbuatan umurnya belum delapan belas tahun, masing-masing tenggang daluarsa di atas dikurangi menjadi sepertiga.*

Seorang ahli hukum pidana memberikan penjelasan

pasal 78 mengatur tentang gugurnya hak penuntutan hukum (*strafsactie*) karena lewat waktunya yaitu hak untuk menuntut seseorang dimuka hakim supaya dijatuhi hukuman karena adanya batasa waktu kadaluarsa pada hari sesudah perbuatan dilakukan. Sementara syarat waktu pelaporan tindak pidana pemilu hanyalah berupa teknis pelaporan namun akibatnya dapat menggugurkan suatu tindak pidana. Catatannya terhadap syarat waktu pelaporan pidana pemilu harus dilakukan perubahan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pidana.

## **D. KESIMPULAN**

Masyarakat Indonesia memandang pemilihan umum sebagai momentum sakral. Seakan ada suatu kewajiban melekat sebagai warga negara untuk memberikan hak politik memilih anggota legeslatif dan presiden. Dalam banyak pikiran masyarakat bahwa yang terpilih yang akan menyuarakan dan memperjuangkan kehidupan masyarakat. Demokrasi konstitusional tercapai salah satunya dengan proses penegakan hukum pemilu yang baik Berdasarkan pengalaman paralegal pemilu berpartisipasi dalam penegakkan hukum pemilu, penting untuk memberikan beberapa rekomendasi penting bagi penegakkan hukum pemilu kedepan :

1. Penting untuk memperkuat peran Bawaslu tidak hanya melakukan proses pengawasan. Juga melakukan proses penyidikan hingga penuntutan. Namun karena sifat pemilu yang sekali dalam lima tahun, bawaslu dapat mengangkat penyidik dan penuntut umum sementara.

Penyidik dan penuntut umum dapat direkrut dari unsur kepolisian dan kejaksaan. Atau menyerahkan pelanggaran tindak pidana pemilu ke kepolisian dengan catatan adanya peningkatan kapasitas kepolisian dalam masalah-masalah kepemiluan dan dilakukan pada unit khusus.

2. Diterapkannya sanksi tegas bagi peserta pemilu yang melanggar aturan pemasangan alat peraga yang tidak sesuai ukuran, jumlah dan lokasi. Sanksi yang dikenakan berupa denda hingga pelarangan kampanye menggunakan alat peraga.
3. Perbaikan manajemen penanganan pelaporan di bawaslu. Catatannya bawaslu wajib memberikan informasi secara langsung kepada pelapor terkait perkembangan laporan yang disampaikan masyarakat. Bawaslu dapat berkaca dari manajemen penyidikan di kepolisian. Selain itu pelayanan di bawaslu harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik tentang kepastian hukum dan keterbukaan informasi dengan merespon secara cepat komplain dan permohonan masyarakat terkait pelayanan bawaslu.
4. Perubahan regulasi tentang pengertian kampanye yang mengakomodir iklan-iklan partai politik dan acara-acara televisi yang melibatkan caleg dan capres. Diperlukan juga penerapan sanksi tegas terhadap partai atau calon dan juga media yang tidak independen.
5. Perubahan regulasi terhadap jangka waktu pelaporan tindak pidana pemilu yang harus disesuaikan dengan prinsip hukum pidana. Jangka waktu pelaporan tindak



pidana pemilu hendaknya dihapuskan, kemudian diberlakukan daluarsa sesuai aturan umum pidana yang berlaku.

Karena pentingnya proses pemilu bagi demokrasi kiranya tulisan ini dapat berguna bagi perbaikan proses penegakan hukum pemilu.



# TRANSFORMASI PENGAWAS PEMILU: DARI PENGAWAS KE PENGADIL

Oleh: **Refly Harun**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Penguatan lembaga pengawas pemilu di dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu ternyata perlu ditinjau ulang. Peran Bawaslu yang lebih banyak berfokus pada pengawasan, ternyata tidak dapat diukur sejauh mana tingkat keberhasilannya. Jika pengawasan diharapkan untuk menekan jumlah terjadinya kecurangan dan keberatan dalam proses penyelenggaraan pemilu, hal ini justru tidak terwujud, jika meliha angka permohonan sengketa ke Mahkamah Konstitusi untuk Pemilu Legislatif 2014. Peran Bawaslu sebagai lembaga pengawasa dan lembaga penerima dan penyalur laporan pelanggaran sebaiknya direformasi dan dicari sistem yang lebih sederhana dan efektif untuk menangani hal ini. Fungsi yang mesti diperkuat oleh Bawaslu adalah peran lembaga ini dalam menyelesaikan sengketa. Sifat putusan Bawaslu

---

1 Pengamat dan Praktisi Hukum Tatanegara; Mengajar di Program Pascasarjana Fakultas Hukum UGM; Direktur Eksekutif CORRECT (*Constitutional & Electoral Reform Centre*).

yang final dan mengikat di dalam menyelesaikan sengketa, kecuali untuk beberapa hal perlu diberikan ruang untuk banding. Transformasi fungsi ini harus dilakukan dengan menyertai perbaikan di beberapa aspek vital lainnya. Antara lain perbaikan regulasi kelembagaan dan penyelenggaraan pemilu yang memberikan ruang ketegasan yang lebih ideal dalam penegakan hukum pemilu. Selanjutnya terkait dengan persyaratan orang yang bisa menjadi anggota Bawaslu, haruslah orang yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum dan kepemiluan yang matang.

## **ABSTRACT**

The strengthening of election oversight body in UU No. 15/2011 on Election Administrators needs to be reviewed. In fact, the role of Bawaslu that focuses more on the oversight cannot be measured in terms of its success level. If the oversight is expected to suppress the number of cheatings and objections happen in the process of election implementation, this cannot be achieved when seeing the number of dispute petitions filed to the Constitutional Court for the 2014 Legislative Election. The role of Bawaslu as an oversight institution as well as an institution that accepts and distributes the violation report should be reformed and the simpler and more effective system to handle the violations should be looked for. The function that must be strengthened by Bawaslu is the role of this institution in solving disputes. The characteristic of Bawaslu's decision which is final and

binding in solving disputes, except for some cases, needs to be given a space for appeal. The transformation of this function must be done by accompanying the improvement in some other important aspects, such as the improvement in the regulation of institution and election implementation that gives a more ideal firmness space in the electoral law enforcement. Furthermore, regarding the requirements of person who can be a member of Bawaslu, he/ she must be a person who has very good knowledge and experience in the field of law and election.

## **A. PENDAHULUAN**

UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu telah mempermanenkan dan memperbanyak jumlah pengawas pemilu dalam jenjang tertentu. Yang dipermanenkan adalah pengawas pemilu tingkat provinsi. Sebelumnya, melalui UU Nomor 22 Tahun 2007, hanya pengawas pemilu tingkat pusat yang dipermanenkan, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).<sup>2</sup> Kini, pengawas pemilu tingkat provinsi juga dipermanenkan menjadi bawaslu provinsi.<sup>3</sup> Sementara yang diperbanyak adalah jumlah pengawas tingkat desa/kelurahan yang disebut dengan pengawas pemilu lapangan (PPL). Dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 jumlah PPL hanya satu orang untuk tiap desa/kelurahan, tetapi melalui UU Nomor 15 Tahun 2001 dimungkinkan untuk merekrut 5 PPL untuk tiap desa/

---

2 Pasal 70 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2007.

3 Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011.

kelurahan.<sup>4</sup>

Persoalannya, dengan memperbanyak dan mempermanenkan jumlah pengawas, apakah integritas pemilu bisa dijaga? Tidak ada ukuran yang sah untuk menjawab pertanyaan tersebut. Input dan output pengawasan tidak terukur sehingga sukar ditentukan tingkat keberhasilan pengawasan. Namun, bila ukurannya perselisihan hasil pemilu (PHPU) di Mahkamah Konstitusi (MK), jumlah permohonan PHPU malah melonjak drastis dari pemilu sebelumnya. Pada Pemilu 2004, jumlah permohonan PHPU ‘hanya’ 273, lalu melonjak menjadi 655 pada Pemilu 2009. Dalam Pemilu 2014, jumlah itu melonjak lagi menjadi 903 permohonan. Artinya, dengan input pengawasan yang ditambah, perkara bukannya berkurang, melainkan melonjak drastis. Tentu saja, banyaknya perkara di MK tidak semata-mata berkorelasi pada rendahnya kinerja pengawas. Banyak faktor lain yang ikut berpengaruh, termasuk dengan diterapkannya sistem proporsional terbuka dan diperbolehkannya permohonan perseorangan oleh MK sepanjang melalui mekanisme permohonan parpol.<sup>5</sup>

Sekali lagi soalnya, dalam hal pengawasan, memang tidak ada ukuran yang bisa digunakan untuk menentukan standar keberhasilan. Itulah sebabnya tulisan ini ingin merekomendasikan agar lembaga pengawas yang ada saat ini direformasi atau ditransformasikan agar bisa bekerja lebih efisien, efektif, dan terukur.

---

4 Pasal 72 ayat (3) UU Nomor 15 Tahun 2011.

5 Pasal 2 ayat (1) huruf b dan huruf d Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara dalam PHPU Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

## B. TIGA FUNGSI

Secara umum, melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, lembaga pengawas memiliki tiga fungsi utama. Pertama, fungsi pengawasan (*prevention*). Fungsi ini untuk memastikan pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan yang sudah disepakati dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran pemilu. Kedua, fungsi penanganan pelanggaran (*enforcement*). Dalam fungsi ini, pengawas menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, lalu memilahnya, dan meneruskan ke alamatnya masing-masing. Bila yang dilaporkan pelanggaran pidana, laporan diteruskan kepada polisi bila dinilai cukup bukti. Bila pelanggaran terkait persoalan administrasi pemilu, laporan diteruskan kepada penyelenggara pemilu (KPU/KPUD). Bila laporan terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Bawaslu akan meneruskannya kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Fungsi ketiga terkait dengan penyelesaian sengketa pemilu. Khusus kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu, UU Nomor 8 Tahun 2012 memberikan hak eksklusif tersebut hanya kepada Bawaslu, yang dalam pelaksanaannya dapat mendelegasikan kepada pengawas di tingkat bawah, mulai dari Bawaslu provinsi hingga PPL.<sup>6</sup>

Dari ketiga fungsi tersebut, dua fungsi pertama sesungguhnya tidak efektif karena pengawas tidak memiliki kekuasaan yang menentukan (*determinatif*). Fungsi

---

6 Pasal 258 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012.

pengawasan tidak bisa efektif karena pengawas tidak memiliki kewenangan untuk menindak atau menghukum pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Seharusnya fungsi menindak tersebut merupakan bagian dari penanganan pelanggaran. Ternyata, dalam fungsi penanganan pelanggaran, pengawas bertindak layaknya tukang pos, hanya mengirimkan surat ke alamatnya masing-masing. Tergantung pada instansi yang dituju bagaimana menindaklanjuti laporan pelanggaran dari pengawas tersebut. Bahkan dalam kaitannya dengan pelanggaran pidana pemilu, pengawas sering merasa putus asa karena institusi yang terlibat lebih banyak lagi. Setelah dari pengawas, laporan masuk ke polisi, lalu ke jaksa, barulah kemudian disidangkan di pengadilan negeri dengan kemungkinan banding di pengadilan tinggi. Karena banyak institusi yang terlibat, tidak jarang laporan pengawas tersebut raib di tengah jalan atau tidak ditindaklanjuti.

Fungsi ketiga, yaitu menyelesaikan sengketa pemilu, adalah fungsi baru yang sesungguhnya lebih menjanjikan karena keputusan Bawaslu merupakan keputusan terakhir dan mengikat.<sup>7</sup> Sayangnya, Bawaslu terlihat kurang memaksimalkan fungsi ini. Ke depan, tulisan ini merekomendasikan agar fungsi penyelesaian sengketa pemilu yang diperkuat, sedangkan fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran direformasi sedemikian rupa agar lebih efektif.

---

7 Pasal 259 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan, “Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, **kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.**”



## C. REFORMASI FUNGSI

Untuk fungsi pengawasan secara umum, tulisan ini merekomendasikan agar hal tersebut diserahkan saja langsung kepada masyarakat, dibantu oleh peserta pemilu dan pemantau pemilu. Biarlah ketiga elemen ini saja yang melakukan pengawasan pemilu. Pengawasan oleh ketiga elemen ini akan jauh lebih murah dan mudah. Mengenai efektivitas pengawasan, sedikit banyak akan tergantung pada mekanisme penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu nantinya.

Bila terjadi pelanggaran, masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau pemilu dapat langsung melaporkannya ke alamat masing-masing, tidak perlu lagi menggunakan pengawas sebagai perantara atau 'tukang pos'. Bila pelanggaran terjadi di ranah pidana, pelapor dapat langsung melaporkannya kepada polisi. Untuk itu, undang-undang perlu memerintahkan kepada Polri untuk menyiapkan personel khusus dalam menangani pelanggaran pidana pemilu. Demikian pula bila pelanggaran di ranah etik, langsung saja ke DKPP. Sementara untuk pelanggaran administrasi pemilu dapat langsung kepada penyelenggara pemilu yang dalam hal ini adalah KPU beserta jajarannya sampai ke bawah.

Dengan demikian, untuk pengawasan dan penanganan pelanggaran, tidak dibutuhkan lagi kehadiran pengawas yang bersifat khusus sehingga institusi pengawas di tingkat bawah bisa dihapuskan, yaitu mulai dari PPL, panwascam, hingga panwaslu kabupaten/kota. Yang dipertahankan

hanyalah Bawaslu dan Bawaslu provinsi. Kedua institusi ini diberikan fungsi utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Bawaslu provinsi menjadi lembaga penyelesaian sengketa tingkat pertama, sementara tingkat banding atau tingkat akhir berada di Bawaslu.

Semua sengketa pemilu nantinya diajukan ke Bawaslu provinsi sesuai wilayahnya masing-masing. Keputusan Bawaslu provinsi pada dasarnya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan yang memang ditemukan adanya kesesatan nyata, yang bisa dipertimbangkan untuk dibuka kembali oleh Bawaslu. Jadi, Bawaslu semacam lembaga bagi peninjauan kembali. Banding kepada Bawaslu sebaiknya terbatas pada sengketa yang terkait dengan keikutsertaan parpol/calon atau sengketa yang terkait dengan perolehan suara di masing-masing tahapan. Sengketa suara termasuk yang dapat diselesaikan oleh Bawaslu dan Bawaslu provinsi sepanjang bukan merupakan keputusan KPU secara nasional karena hal tersebut merupakan kewenangan MK dalam konteks pemilu legislatif.

Khusus untuk sengketa hasil pemilukada, sebaiknya diserahkan saja kepada Bawaslu setelah MK menyatakan tidak berwenang lagi, jangan dikembalikan ke Mahkamah Agung (MA). Secara umum, penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute*), termasuk sengketa hasil pemilukada, dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan atau jalur nonpengadilan. Tulisan ini lebih merekomendasikan penyelesaian sengketa hasil pemilukada oleh jalur nonpengadilan, yaitu oleh Bawaslu. Putusan Bawaslu nantinya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat

diajukan upaya banding atau peninjauan ke pengadilan.

Selain menyelesaikan sengketa pemilu, Bawaslu juga sebaiknya diberikan kewenangan untuk mengadili pelanggaran serius yang dapat berakibat pada diskualifikasi peserta pemilu. Undang-undang nantinya harus menyebutkan jenis-jenis pelanggaran serius tersebut. Dalam konteks pemilu legislatif, *vote buying*, suap kepada penyelenggara pemilu, menerima dan menggunakan dana kampanye dari sumber yang dilarang, dan *candidacy buying* dalam konteks pemilukada masuk pada kategori pelanggaran serius tersebut. Dengan begitu, bagan penanganan pelanggaran pemilu akan menjadi sebagai berikut.

## PENANGANAN PELANGGARAN PEMILU

NO.	JENIS PELANGGARAN	PEMUTUS/PENYELESAI/YANG MENANGANI
01	Pelanggaran Pidana	Polisi, Jaksa, Hakim PN, Hakim PT
02	Pelanggaran Administrasi	KPU dan KPUD
03	Pelanggaran Kode Etik	DKPP
04	Pelanggaran Serius	Bawaslu

Fungsi pengawasan tidak sama sekali dihilangkan. Bawaslu sebaiknya diberikan pengawasan khusus mengenai dana kampanye. Laporan dana kampanye tidak diberikan kepada KPU/KPUD, melainkan kepada Bawaslu/Bawaslu provinsi sesuai dengan wilayahnya. Bila ada dugaan penyimpangan terhadap dana kampanye, Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengadilinya. Pelanggaran terhadap

dana kampanye dapat dikategorikan sebagai pelanggaran serius yang dapat berujung pada diskualifikasi calon atau bahkan diskualifikasi parpol baik di dapil tertentu maupun secara keseluruhan.

## **D. KEANGGOTAAN BAWASLU DAN BAWASLU PROVINSI**

Dengan kewenangan baru yang lebih mengarah pada penyelesaian sengketa dan mengadili pelanggaran serius, keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu provinsi haruslah diisi orang-orang yang memiliki latar belakang keilmuan di bidang pemilu dan hukum pemilu yang tidak diragukan lagi. Karena bertindak sebagai pemutus sengketa bahkan pengadil terhadap pelanggaran serius yang bisa berujung pada hukuman diskualifikasi, Bawaslu dan Bawaslu provinsi hendaknya diisi oleh orang-orang dengan usia minimal 40 tahun. Usia tersebut umumnya dianggap sebagai usia matang untuk menjadi pengadil dan pemutus sengketa. Diharapkan yang mengisi keanggotaan di Bawaslu dan Bawaslu provinsi adalah orang-orang yang selama ini dihormati (*respected*) karena dedikasi dan keilmuannya dalam bidang pemilu dan hukum pemilu. Mereka bisa saja terdiri dari mantan-mantan hakim konstitusi dan mantan-mantan anggota KPU yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai berhasil dan bersih dari praktik-praktik menyimpang.

## **E. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian terdahulu dapat disimpulkan beberapa hal

1. Institusi pengawas pemilu perlu dirampingkan dengan menghapuskan PPL, panwascam, dan panwaslu kabupaten/kota. Dengan penghapusan tersebut, pengawasan pemilu dilakukan langsung oleh masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau pemilu;
2. Institusi pengawasan yang dipertahankan adalah Bawaslu dan Bawaslu provinsi yang diberikan fungsi pengawasan terbatas untuk mengawasi dana kampanye;
3. Laporan telah terjadinya pelanggaran pemilu langsung diserahkan kepada institusi yang berwenang, yaitu KPU beserta jajarannya sampai kebawas untuk pelanggaran administrasi, polisi untuk pelanggaran pidana pemilu, dan DKPP untuk pelanggaran kode etik;
4. Bawaslu diberikan kewenangan untuk menangani jenis pelanggaran serius, yaitu pelanggaran yang dapat mengakibatkan peserta pemilu didiskualifikasi, antara lain *vote buying*, suap kepada penyelenggara pemilu, menerima dana kampanye dari sumber yang dilarang, politisasi birokrasi, dan penggunaan dana atau fasilitas publik;
5. Fungsi utama Bawaslu dan Bawaslu provinsi nantinya adalah fungsi penyelesaian sengketa. Semua sengketa pemilu diselesaikan oleh Bawaslu provinsi, sementara Bawaslu menjadi institusi banding untuk sengketa yang terkait dengan kepesertaan dan perolehan suara sebelum dilakukan rekap nasional di KPU;
6. Dalam konteks pilukada, Bawaslu diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil

pemilukada. Putusan Bawaslu bersifat final dan mengikat serta tidak bisa diajukan upaya banding ke pengadilan.

# POLITIK BIAYA TINGGI DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Oleh: **Lia Wulandari**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Desain pemilihan kepala daerah secara langsung bertujuan untuk memperkuat proses demokratisasi di Indonesia. Namun di dalam pelaksanaannya, norma hukum yang dibuat dan yang tersedia, belum membuat pemilihan kepala daerah secara langsung, berjalan dengan luber dan jurdil. Dalam tulisan ini akan berfokus pada penelitian pengeluaran calon kepala daerah, karena para calon kepala daerah secara nyata menyampaikan laporan dana kampanye kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Garut, Jawa Barat, karena baru saja melaksanakan pemilihan kepala daerah pada Tahun 2013, dan sudah melaksanakan pemilihan kepala daerah secara langsung dua kali (2008 dan 2013). Setidaknya terdapat beberapa item pengeluaran yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah. Pertama, biaya pencalonan, kedua, biaya konsultan dan relawan, dan yang ketiga biaya money politik. Hasilnya, dari laporan yang disampaikan kepada

---

1 Penulis adalah Peneliti Pada Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

KPU Kab. Garut, setiap calon mengeluarkan dana sekitar 2 M dalam kontestasi pemilukada. Angka tersebut belum termasuk biaya untuk pencalonan, survey dan konsultan, dan biaya untuk relawan. Oleh sebab itu, diperlukan regulasi yang membatasi biaya pencalonan yang berpotensi sangat besar sekali. Disamping itu, juga harus ada mekanisme, dimana relawan dan konsultan terintegrasi ke dalam tim sukses, sebagai upaya kontrol dan pertanggungjawaban biaya politik dan kampanye calon kepala daerah

## **ABSTRACT**

The direct local election is aimed to strengthen the democracy process in Indonesia. However, in its implementation, the legal norms made and available do not make yet the direct local election be direct, public, free, and secret, as well as honest and fair. This writing focuses on a research discussing the expense made by the regional head candidates because they report their campaign fund to the General Election Commissions (KPU). This research was done in Garut Regency, West Java, because this regency just conducted a local election in 2013 and has already conducted a direct local two times (2008 and 2013). At least, some items of expenses must be fulfilled by the regional head candidates; firstly, the nomination cost; secondly, the cost for consultant and volunteers; thirdly, the cost of money politics. As the result, from the report delivered by KPU Garut Regency, every candidate spent approximately two billion rupiahs in the local election dispute. The number did not include yet the cost for nomination, survey and



consultant, and volunteers. Therefore, it is necessary to have a regulation that limits the nomination cost that can be very big in number. In addition, there must be also a mechanism, in which the volunteers and consultant are integrated in a success team as an effort to control and be responsible with the political and campaign cost of regional head candidates.

## A. LATAR BELAKANG

Sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, terjadi perubahan dalam tata cara pemilihan kepala daerah. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya dimana kepala daerah hanya dipilih melalui pemilihan di parlemen daerah sebagai representasi rakyat (DPRD kabupaten/kota dan DPRD Provinsi), Undang-undang baru ini merubah sistem tersebut menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat. Perubahan tersebut dilakukan sebagai kritik terhadap hak dan kewenangan DPRD pada masa pemerintaha orde baru, karena tidak ada mekanisme yang jelas untuk memilih dan mengawasi gubernur, bupati, dan walikota dan rawan dengan politik uang.<sup>2</sup>

Proses pemilihan kepala daerah juga berkaitan dengan upaya memenangkan kompetisi elektoral secara legal, ekstra-legal maupun ilegal. Namun, pada prakteknya, perubahan peraturan hukum dan sistem pemilihan serta

---

2 Menceremati Politik Uang di Tingkat DPRD”, Kompas, 15 Maret 1999. Diperoleh dari Wahyudi Kumorotomo, “Intervensi Parpol, Politik Uang Dan Korupsi: Tantangan Kebijakan Publik Setelah Pilkada Langsung,” Makalah disajikan dalam Konferensi Administrasi Negara, Surabaya, 15 Mei 2009.

kampanye secara langsung tersebut ternyata juga tidak serta merta membuat pemilu bebas dari manipulasi, korupsi serta penggunaan instrumen kekerasan. Sejak pertama kali diselenggarakannya pemilihan kepala daerah secara langsung hingga sekarang (tahun 2005-2013), modus-modus pelanggaran, kecurangan dan manipulasi dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah tetap marak terjadi.

Kecurangan pemilu berdampak pada melemahkan nilai-nilai demokrasi, mendistorsi dan mendelegitimasi proses pemilu, melemahkan akuntabilitas (partai) politik serta menghadirkan politisi pelaku korupsi dan biaya politik yang tinggi. Permasalahan banyak muncul terkait dengan persoalan dana kampanye misalnya seperti masalah politik uang yang semakin marak, penegakan hukum dan kode etik penyelenggara yang tidak berjalan dengan baik, pemborosan anggaran penyelenggaraan, kasus korupsi yang banyak menjerat kepala daerah, terjadinya politik transaksional, metode pencalonan yang menyebabkan biaya politik yang tinggi, dan sebagainya.<sup>3</sup>

Persoalan politik biaya tinggi menjadi salah satu hal yang mencolok dari penyelenggaraan dan kampanye pemilihan kepala daerah. Dari segi kampanye, dari laporan dana kampanye yang dilaporkan peserta pemilihan kepala daerah kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU), total pengeluaran untuk kampanye tingkat provinsi di Pilkada DKI Jakarta 2012 saja untuk pemilihan gubernur lebih dari 106 milyar

---

3 Hasil Kajian Bawaslu didapatkan dari Bawaslu melalui Laporan Hasil Kajian Bawaslu RI tahun 2008-2012.

rupiah dan untuk kampanye tingkat kota di Pilkada Medan tahun 2010 total pengeluaran semua peserta mencapai 12 milyar lebih.<sup>4</sup>

Kebutuhan akan dana yang besar untuk bersaing dalam kampanye, pada akhirnya memunculkan masalah baru untuk mendapatkan uang sebagai modal kampanye. Praktek politik uang akhirnya menjadi salah satu alternatif pilihan yang menarik bagi kandidat. Pelaksanaan pilkada ternyata banyak diwarnai dengan praktek-praktek *vote buying* atau jual beli suara, penyalahgunaan wewenang, penggunaan anggaran daerah (APBD, BOS, PNPM, SKPD dan dana Bansos) untuk kepentingan kampanye, tidak menyerahkan laporan dana kampanye akhir, serta berbagai pelanggaran lainnya.<sup>5</sup> Data yang diperoleh dari Kementerian Dalam Negeri, pada tahun 2012 tercatat sebanyak 474 kepala daerah terpilih yang terlibat kasus kriminal, paling banyak kasus korupsi dengan 330 orang yang dinyatakan bersalah, 49 orang masih dalam tahap persidangan, dan 95 orang ditetapkan sebagai tersangka.<sup>6</sup>

Pada saat ini, DPR dan pemerintah sedang menyusun aturan hukum untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah melalui Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada). Momentum ini menjadi kesempatan

---

4 Didik Supriyanto & Lia Wulandari, *Basa-basi Dana Kampanye*, Jakarta: Perludem, 2013, halaman 167-168

5 Berdasarkan data Hasil Pemantauan Pemilukada yang dilakukan oleh Tim Peneliti ICW terhadap Pemilukada di Kampar, Pandeglang dan Jayapura pada tahun 2011.

6 Sumber diperoleh dari <http://www.setkab.go.id/kawal-apbn-6439-mendagri-474-pejabat-daerah-terjerat-korupsi.html>

yang penting untuk mendorong perubahan pengaturan dalam undang-undang untuk mendorong pengaturan yang lebih baik. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk menjadi bahan rekomendasi yang lebih tajam dan mendalam mengenai biaya politik tinggi dalam pemilihan kepala daerah.

## **B. PERMASALAHAN DAN PERTANYAAN PENELITIAN**

Pemilihan kepala daerah menjadi fokus dari riset ini karena kandidat pasangan calon kepala daerah menyerahkan laporan keuangan dana kampanye kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) pada setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Sementara, dalam pemilihan umum legislatif hanya partai politik yang wajib menyerahkan laporan dana kampanye. Sehingga laporan dana kampanye yang ada di KPU tidak dapat mencerminkan bagaimana sebenarnya pengeluaran dana kampanye dan sumbangan dana kampanye pada prakteknya.

Riset ini bertujuan untuk meneliti pengeluaran belanja kampanye pemilihan kepala daerah yang digunakan untuk kampanye untuk mendapatkan gambaran atas dinamika dan kompleksitas pengeluaran dana kampanye terutama untuk pemilihan umum di tingkat lokal. Tujuan dari riset ini diharapkan dapat mengetahui mengapa pengeluaran belanja kampanye pemilihan kepala daerah di Indonesia semakin tinggi. Sehingga, hasil dari riset ini dapat menjadi bahan untuk advokasi perubahan peraturan dana kampanye untuk undang-undang pemilihan kepala daerah yang masih

dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat hingga saat ini.

Pertanyaan penelitian yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi tingginya biaya politik dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia?

## C. TINJAUAN PUSTAKA

Biaya politik (*political expenditure*) adalah uang yang digunakan untuk mempengaruhi proses seleksi, nominasi, pemilihan, atau pengangkatan seseorang ke dalam jabatan publik atau jabatan politik, atau sebagai kandidat dalam pemilihan umum.<sup>7</sup> Biaya pemilihan adalah biaya yang dipergunakan untuk tujuan mempromosikan, atau menolak, dilakukan secara langsung selama masa kampanye, kepada partai politik atau kandidat tertentu yang menjadi peserta pemilu.<sup>8</sup>

Biaya pemilihan adalah segala bentuk pengeluaran, pembayaran. Distribusi, pinjaman, deposit maupun pemberian uang atau barang berharga, dengan tujuan untuk memberikan dalam proses pemilihan umum atau bertujuan untuk membantu mempromosikan seorang kandidat atau partai politik untuk memenangkan suatu pemilihan umum.<sup>9</sup>

Korupsi Pemilu adalah bagian dari Korupsi Politik yang dilakukan oleh Politisi sebelum mendapatkan kekuasaan.

---

7 Defenisi dari Internal Revenue Service's (IRS), lembaga khusus yang menangani keuangan dan pajak di Amerika Serikat.

8 Canada Elections Act.

9 Federal Campaign Finance Law Chapter 155 Section 9-333c Election: Campaign Financing

Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi Politik pada saat Pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.<sup>10</sup>

*The Economist* melaporkan bahwa kandidat dalam pemilu AS menghabiskan \$ 3 miliar untuk semua pemilihan di 1996. Sedangkan Majalah Time edisi Maret 1996, menjelaskan bahwa selama masa kampanye tahun itu, Steve Forbes menghabiskan sekitar US\$ 30 juta, Bob Dole menguras dana sebesar US\$ 27 juta, sedangkan Pat Buchanan sebesar USD 11 juta.<sup>11</sup>

Dalam riset yang telah dilakukan oleh David Samuels dengan studi kasus negara Brazil, ada tiga isu mendasar yang perlu dikaji untuk menilai bagaimana dampak dana kampanye di negara demokrasi baru: adanya pasokan, permintaan, dan komitmen yang kredibel untuk mendukung pertukaran pasar.<sup>12</sup> Tanpa pasokan, permintaan, dan pasar mekanisme pasar tidak akan muncul. Karena hipotesis ini bersifat umum dan dalam banyak hal juga berlaku untuk demokrasi yang sudah mapan, tapi juga berlaku untuk penelitian komparatif lintas-nasional. Hipotesis ini bersifat kumulatif, hanya jika semua lima unsur tersebut terpenuhi

---

10 Ibrahim F. Badoh dan Abdullah Dahlan, (2004) *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

11 Denny JA, *Politik yang Mencari Bentuk*, Yogyakarta: LKIS Yogyakarta, 2006, halaman 34

12 David Samuels, "Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil" dalam *Jurnal Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1 (Oktober 2001), halaman 23-42, diperoleh dari <http://www.jstor.org/stable/422413> diakses pada: 03/09/2013 10:51

akan pasar dana kampanye muncul. Kampanye politik telah menjadi industri pertumbuhan di Brazil sejak demokratisasi di tahun 1980-an. Perkiraan total pengeluaran untuk semua pemilihan pada tahun 1994 jatuh antara US \$ 3,5 dan \$ 4,5 milyar, sekitar 0,5 persen dari Brasil GDP.

Samuels mengusulkan lima hipotesis berikut tentang dampak dana kampanye dalam pemilu di negara demokrasi baru, antara lain:

1. Keseluruhan pasokan dana kampanye adalah fungsi dari insentif dari donatur untuk dapat mempengaruhi distribusi pelayanan pemerintah .
2. Keseluruhan permintaan dana kampanye adalah fungsi dari tingkat persaingan antar partai dan di dalam internal partai itu sendiri.
3. Pertukaran pasar akan berlanjut dengan membangun reputasi kolektif dan / atau perorangan.
4. Pertukaran pasar diteruskan dengan interaksi ulang politisi dan donor.
5. Pertukaran pasar akhirnya menciptakan mekanisme di antara politisi dan donor.

Pramono Anung, dalam risetnya menjelaskan bahwa di Indonesia dana kampanye yang dikeluarkan oleh seorang anggota DPR yang terpilih pada pemilu 2009 berkisar antara Rp. 200 juta sampai dengan Rp. 6 milyar.<sup>13</sup>

Pramono Anung mengkatogorisasikan pengeluaran dana

---

13 Pramono Anung Wibowo, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi: Potret Komunikasi Politik Legislator Konstituen*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2013, halaman 174-175

kampanye ke dalam tiga tingkatan kategori, yaitu:

- a. Dana minimal (140-500 juta rupiah)
- b. Dana standar (600-900 juta rupiah)
- c. Dana besar(1-6 milyar rupiah)

Sumber dana yang sebagian besar berasal dari dana pribadi, gabungan ( pribadi ditambah dengan beberapa sumber lain seperti teman, keluarga, perusahaan, partai politik, dan rakyat), dan dana dari pihak lain tidak dari pribadi tapi dari teman dan partai politik).<sup>14</sup> Sedangkan porsi pengeluaran kampanye terbesar adalah alat peraga, konsumsi & transportasi, media, serta fisik, kegiatan, hadiah dan saksi.<sup>15</sup>

## **D. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi pustaka dan penelusuran dokumen/kliping media. Tahapan riset secara singkat meliputi pertama studi literatur atas studi-studi dan laporan kerja serta laporan advokasi terhadap praktek pengeluaran untuk kegiatan kampanye yang dilakukan kandidat calon legislatif. Studi pustaka dilakukan atas dokumen-dokumen yang relevan. Pemetaan dan menghimpun dokumen-dokumen dan kajian-kajian untuk mengidentifikasi pola, pelaku dan juga rekomendasi-rekomendasi yang dimunculkan oleh kajian-kajian tersebut.

Tahapan kedua adalah analisis data-data yang dikum-

---

14 Pramono Anung Wibowo, *Op.Cit*, halaman 175-179

15 Pramono Anung Wibowo, *Op.Cit*, halaman 184-185



pulkan selama *fieldwork*. Temuan-temuan yang diperoleh dari studi literature, observasi, dan wawancara mendalam terhadap informan yang relevan dengan kajian ini. Tahapan terakhir adalah penulisan laporan riset yang akan dilakukan oleh peneliti.

Penentuan informan untuk wawancara mendalam dilakukan sesuai dengan pengetahuan dan pengalaman dari narasumber, diutamakan dengan narasumber yang memiliki pengalaman terkait dengan kampanye pemilihan kepala daerah dan atau pernah memiliki pengalaman sebagai kandidat yang berkompetisi dalam pemilihan kepala daerah.

## **E. METODE DAN TAHAPAN RISET**

Riset ini secara spesifik menelaah pengeluaran kampanye. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi pustaka dan penelusuran dokumen/kliping media serta observasi di lapangan.

Tahapan riset secara singkat meliputi pertama studi literatur atas studi-studi dan laporan kerja serta laporan advokasi mengenai pengeluaran dana untuk kampanye. Mengingat terseraknya laporan, pemberitaan media atau studi mengenai pengeluaran dana untuk kampanye dalam pilkada di Indonesia, studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan. Pemetaan dan menghimpun dokumen-dokumen dan kajian-kajian seputar isu pengeluaran dana untuk kampanye pemenang dalam pilkada di Indonesia membantu untuk mengidentifikasi pola dan juga rekomendasi-rekomendasi

yang dimunculkan oleh kajian-kajian tersebut.

Tahap kedua dilakukan observasi lapangan, interview, dan mengumpulkan data di lapangan dari berbagai sumber informasi dan informan yang berkaitan dengan tema penelitian.

Tahapan ketiga adalah analisis data-data yang dikumpulkan selama *fieldwork*. Temuan-temuan yang diperoleh dari studi literatur, observasi, dan *in-depth interview* divalidasi dan direview guna memastikan akurasi dan keabsahannya. Setelah data-data dari *fieldwork* divalidasi kemudian dianalisis berdasarkan kerangka analisis yang digunakan untuk memahami proses dan dinamika pengeluaran untuk pemenangan pilkada. Tahapan terakhir adalah penulisan laporan riset yang akan dilakukan oleh peneliti.

## **F. LOKASI PENELITIAN**

Lokasi penelitian dari riset ini adalah Kabupaten Garut karena baru saja melaksanakan pemilihan kepala daerah pada tahun 2013 dan telah melakukan pemilihan kepala daerah selama dua periode yaitu Pilkada 2008 dan 2013. Garut merupakan salah satu kabupaten di provinsi Jawa Barat yang memiliki banyak potensi sumber daya alam yang bukan hanya indah dengan begitu banyak objek wisata yang menarik namun juga menyimpan kekayaan alam berupa gas alam dan uranium. Daerah kabupaten dengan Pendapatan Asli Daerah pada tahun 2012 sebesar Rp. 184,2 milyar

dengan laju perekonomian 5,75%<sup>16</sup> ini juga memiliki letak yang cukup strategis karena dekat dengan Bandung sebagai ibukota provinsi dan juga menjadi perlintasan jalur pantai selatan pulau Jawa.

Namun, sayangnya potensi kabupaten dengan nilai ekonomis yang sangat menjanjikan ini belum sepenuhnya dapat dirasakan manfaatnya secara maksimal oleh masyarakat Garut dan belum diberdayakan secara optimal oleh pemerintah daerah Garut. Kabupaten dengan jumlah penduduk 2.485.732 jiwa pada tahun 2012 ini masih memiliki 6,38% pengangguran dan dengan Indeks Pembangunan Manusia 72,12.<sup>17</sup>

Berkaitan dengan pemerintahan, tidak dapat terlepas dari pemimpin atau kepala daerah. Sejumlah kasus menarik berkenaan dengan kepala daerah atau bupati Garut sempat mencuat dan menjadi perhatian masyarakat luas. Pada tahun 2007, bupati Garut pada saat itu Agus Supriadi ditahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) karena tersangkut kasus korupsi dan harus menjalani vonis hukuman 7,5 tahun penjara. Akhirnya, wakil Bupati pada saat itu yaitu Memo Hermawan. Sedangkan Bupati Garut terpilih pada Pilkada 2008, yaitu Aceng Fikri tersandung kasus hukum berkaitan pernikahan siri dengan anak di bawah umur dan digantikan oleh wakil bupati pada saat itu Agus Hamdani.

---

16 Laporan Hasil Pemeriksaan BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut tahun 2012.

17 Data BPS tahun 2012 diperoleh dari BPS Garut, diakses pada [www.garutkab.bps.go.id](http://www.garutkab.bps.go.id)

## **G. PEMILIHAN KEPALA DAERAH KABUPATEN GARUT**

Pada Pilkada Bupati Garut 2008, ada tujuh pasangan calon yang maju sebagai kandidat. Sejak Pilkada Garut 2008, pasangan calon independen sudah banyak ikut meramaikan bursa pencalonan bupati dan wakil bupati Garut. Dari tujuh pasangan calon yang mendaftar dan lolos sebagai peserta pilkada, ada tiga pasangan calon yang berasal dari calon perseorangan atau independen. Dan hasil yang mengejutkan banyak pihak, Pilkada Bupati Garut 2008 dimenangkan oleh pasangan calon independen dengan nomor urut 3 yaitu Aceng Fikri dan Dicky Chandra. Namun, pasangan bupati dan wakil bupati terpilih tersebut tidak berlangsung lama. Karena setelah Aceng Fikri bergabung dengan salah satu partai politik, Dicky Chandra mengundurkan diri dari jabatannya dan digantikan oleh Agus Hamdani. Tidak berselang lama, Aceng Fikri terlibat kasus pernikahan siri dengan anak di bawah umur dan terpaksa melimpahkan jabatannya kepada wakil bupati saat itu, yaitu Agus Hamdani.

Pada tabel berikut di bawah ini dapat dilihat latar belakang dari masing-masing pasangan calon yang menjadi peserta dalam pemilihan Bupati Garut 2008. Ternyata pasangan calon yang berkompetisi pada saat itu berasal dari beragam latar belakang, ada yang berasal dari politisi dan anggota DPRD, dokter, pengusaha, ulama, bahkan artis.

# REFORMASI SISTEM KEPARTAIAN SETENGAH HATI

Oleh: **Heroik Mutaqin Pratama**

## ABSTRAK

Sudah menjadi dilema tersendiri bagi Indonesia yang menghadapi sistem multipartai dengan sistem presidensialisme yang sering kali berdampak pada efektifitas dan stabilitas politik di Indonesia. Salah satu cara untuk memperbaiki hal ini ialah dengan mendesain ulang sistem pemilu di Indonesia yang dapat berdampak secara langsung pada sistem kepartaian. Meski demikian dari adanya rutinitas lima tahunan sekali menjelang pemilu terjadi revisi Undang-Undang Pemilu legislatif seperti yang terjadi sebelum pemilu legislatif 2014. Dalam pembahasannya partai politik lebih mengedepankan kepentingan pribadinya dibandingkan untuk memperbaiki sistem kepartaian di Indonesia. Alhasil tidak ada perubahan signifikan dari UU No. 8 Tahun 2012 yang masih saja menghasilkan tingginya fragmentasi politik diparlemen. Meski demikian pemilu serentak pada 2019 menjadi pondasi dasar memperbaiki sistem kepartaian di Indonesia guna menopang jalannya sistem presidensialisme, dengan cara meminimalisir kehadiran swing voters. Sehingga harapannya presiden

terpilih pada pemilu 2019 memiliki mayoritas dukungan di parlemen.

## **ABSTRACT**

It has been a dilemma for Indonesia, which exposes a multiparty system with a presidential system which often has an impact on the effectiveness and political stability in Indonesia. One way to fix this is to redesign the electoral system in Indonesia which can have a direct impact on the party system. However, from the routine done once in five years approaching election, the revision on legislative election law happens as happened before the 2014 legislative election. In the discussion, political parties put forward their personal interests rather than improving the party system in Indonesia. As a result, there is no significant change of the Law No. 8 of 2012 which still results in high political fragmentation in parliament. Nevertheless the simultaneous elections in 2019 become the basic foundation to improve the party system in Indonesia in order to sustain the course of a presidential system by minimizing the presence of swing voters. Therefore, it is expected that the elected president in 2019 elections has majority support in parliament.

## **A. PENDAHULUAN**

Seperti yang sudah diduga oleh banyak pihak jumlah partai politik hasil pemilu legislatif 2014 di bawah Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tidak mampu memperkecil jumlah partai politik di parlemen dalam rangka meredam fragmentasi politik beserta memperbaiki sistem kepartaian

yang mampu menopang jalannya efektifitas sistem presidensialisme di Indonesia. Padahal pasca reformasi terjadi agenda rutin lima tahun sekali untuk melakukan revisi Undang-Undang pemilu, mulai dari pemilu 1999 menggunakan UU No. 3 Tahun 1999 yang menghasilkan 21 partai politik di parlemen, kemudian pemilu legislatif tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2003 dengan 24 partai politik di parlemen, dan pemilu 2009 menggunakan UU No. 10 Tahun 2008 dengan menghasilkan 9 partai politik di parlemen, serta pemilu 2014 dibawah payung hukum UU No. 8 Tahun 2012 yang menghasilkan 10 partai politik di DPR.

Jika demikian yang menjadi pertanyaan kemudian ialah sistem kepartaian yang seperti apa yang dibayangkan oleh DPR melalui rutinitas lima tahunan tersebut ? mengingat pada hari ini kita dihadapkan dengan dilema antara sistem kepartaian ekstrim yang dihadapkan dengan sistem presidensialisme, serta adanya sistem kepartaian yang terkartelisasi. Atau jangan-jangan revisi Undang-Undang pemilu yang rutin dilakukan menjelang pemilihan umum hanya dijadikan instrumen oleh partai politik untuk meningkatkan perolehan kursi di DPR semata.

Dari situlah kemudian tulisan ini berusaha untuk mengelaborasi hal tersebut dalam sebuah analisa terhadap kebijakan publik yakni UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Legislatif dengan menggunakan presfektif analisa terhadap (*analysis of*) kebijakan dengan model analisa *mixed scanning*. Model analisa *mixed scanning* yang tidak hanya melihat proses kebijakan oleh perhitungan rasional-

efektif-efisien melainkan perhitungan rasional politis, yang mengakibatkan proses kebijakan sebagai proses tawar menawar antar berbagai aktor dan kepentingan yang terlibat (Santoso 2010, h. 20).

Menjadi relevan untuk digunakan dalam rangka melihat proses perumusan revisi UU Pemilu yang didominasi oleh berbagai kepentingan partai politik didalamnya. Disamping itu studi ini tidak seutuhnya meliha proses perumusan kebijakan semata, melainkan studi ini berusaha untuk mengelaborasi perlunya pentaan sistem kepartaian Indonesia kedepan. Untuk itu tulisan ini akan terbagi kedalam tiga pokok bahasan yang diantaranya : *pertama*, tulisan ini akan membahas relasi yang terbangun antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian. *Kedua*, tulisan ini akan membahas mengenai dinamika perumusan UU No. 8 Tahun 2012, dan *Ketiga*, akan membahas mengenai sistem kepartaian yang dihasilkan dan prospek sistem kepartaian Indonesia kedepan.

## **B. RELASI ANTARA SISTEM PEMILU & SISTEM KEPARTAIAN**

Sistem pemilu dan sistem kepartaian merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Studi yang dilakukan oleh Maurice Duverger (1950) yang kemudian dikenal dengan *Duverger's Law* berhasil menjelaskan sistem pemilu distrik (*plurality majority*) selalu menghasilkan sistem dua partai dan sistem pemilu proposional (*propotional representation*) selalu menghasilkan sistem banyak partai atau multipartai. Dalam penjelasanya



Duverger menjelaskan relasi yang terbangun antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian tidak terlepas dari efek mekanis dan efek psikologis yang ditimbulkan dari sistem pemilu (Pamungkas 2011).

Sebagai cara untuk mengkonvensi jumlah perolehan suara menjadi jumlah perolehan kursi partai politik di parlemen, sistem pemilu memiliki beberapa unsur yang dapat berimplikasi secara langsung terhadap jumlah perolehan kursi partai politik di parlemen termasuk jumlah partai politik itu sendiri. Unsur dari sistem pemilu tersebut antara lain: ***Pertama***, *District Magnitude* atau besaran distrik merupakan sedikit atau banyaknya anggota DPR yang akan dipilih dalam satu distrik pemilihan atau daerah pemilihan (Pamungkas 2009, h. 15).

Besaran distrik sendiri diklasifikasikan kedalam dua jenis yakni tunggal maksudnya ialah didalam satu daerah pemilihan terdapat satu anggota lembaga perwakilan yang akan memperoleh kursi diparlemen. Dan besaran distrik jamak yang terkategori kedalam distrik kecil yang dalam satu daerah pemilihan terdapat 2-5 kursi yang diperbutkan, distrik sedang yang dalam satu daerah pemilihan terdapat 6-10 kursi, dan distrik besar yang terdapat lebih dari 10 kursi yang diperbutkan dalam satu daerah pemilihan.

Pada sisi lain besaran distrik dapat berpengaruh pada drajat persaingan antar partai politik dan sedikit banyaknya partai politik. Logikanya semakin kecil besaran *district magnitude* semakin besar persaingan antar partai politik yang dapat memicu pada semakin sedikit jumlah partai politik yang ada, karena alokasi kursi yang diperebutkan

oleh antar partai politik didalam satu daerah sedikit. Begitu pula sebaliknya, jika semakin besar *district magnitude* didalam suatu daerah semakin minim persaingan antar partai politik yang terjadi akibat banyaknya jumlah kursi yang diperebutkan oleh partai dalam suatu daerah. Sehingga memberikan peluang lebih besar bagi partai politik yang sudah ada maupun yang baru untuk memperoleh kursi legislatif, yang tentunya berdampak pada peningkatan jumlah partai politik.

**Kedua**, ambang batas atau *Threshold* yakni tingkat minimal perolehan suara (dihitung melalui presentase) yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan. Ambang batas ini terbagi menjadi dua yakni *Parliamentary Threshold* yang selanjutnya disingkat PT yakni tingkat minimal perolehan jumlah suara partai politik untuk mendapatkan kursi diparlemen, dan *Electoral Threshold* (ET) yakni tingkat minimum perolehan suara partai politik untuk mengikuti pemilu berikutnya. William Downs (dalam Ishiyama & Breuning (eds.) 2013) dalam studinya mengungkapkan, *Electoral Threshold* merupakan cara yang biasa dipakai sistem proposional untuk membatasi masuknya partai-partai kecil (kadang-kadang ekstrimis) kedalam legislatif, karena *Threshold* mensyaratkan tercapainya presentase minimum suara atau jumlah kursi minimum agar partai dapat meraih kursi di legislatif.

Sehingga semakin besar presentase besaran PT dan ET semakin sulit partai politik untuk memperoleh kursi parlemen dan semakin sulit partai politik untuk mengikuti pemilu, begitupun sebaliknya semakin kecil besaran PT dan

ET semakin mudah partai politik memperoleh kursi dan mengikuti pemilu. Dengan ini maka besaran presentase PT dan ET dapat dijadikan sebagai instrumen pembatasan jumlah partai politik didalam suatu negara.

**Ketiga** yakni *Electoral Formula* atau formula pemilihan sebagai metode penghitung yang memiliki tugas untuk merubah suara menjadi kursi. Formula pemilihan ini menurut Pamungkas (2009: 18-19) dibagi kedalam tiga jenis yang diantaranya yakni formula pluralitas dimana kandidat calon dari partai politik yang mendapatkan kursi ialah yang mendapatkan suara terbanyak, formula mayoritas ialah calon yang memperoleh suara sebanyak  $50\% + 1$  suara yang berhak mendaptakan krusi, dan formula perwakilan berimbang dimana jumlah suara yang diperoleh calon atau partai berbanding lurus dengan perolehan kursi yang didapatkan.

Meski demikian setiap sistem pemilu memiliki metode penghitungan suara masing-masing yang berbeda satu dengan yang lainnya. Seperti sistem pemilu proposional yang memiliki dua metode penghitungan yakni metode kuota dengan adanya bilangan pembagi pemilih dan metode divisor yang melihat jumlah rata-rata perolehan suara terbesar (*the highest average*) yang berhak memperoleh kursi parlemen melalui bilang pembagi yang sudah ditentukan terlebih dahulu (Pamungkas 2009).

Meski demikian dari ketiga unsur tersebut, dalam sistem pemilu distrik maupun proposional digunakan dengan cara berikut besaran yang berbeda dan tentunya memiliki dampak yang berbeda pula. Untuk sistem pemilu *plurality*

*majority* atau distrik misalnya, besaran *district magnitude* yang digunakan ialah jenis tunggal, yakni dalam satu daerah pemilihan hanya terdapat satu kursi parlemen yang diperebutkan. Sedangkan dalam sistem pemilu proposional *district magnitude* yang digunakan ialah jenis besaran distrik jamak yang dalam satu daerah pemilihan terdapat lebih dari satu kursi yang diperebutkan.

Begitu pula dengan penggunaan *electoral formula* berbeda, pada sistem pemilu distrik formula yang digunakan ialah formula mayoritas dengan prinsip *the winner take all*, yakni partai politik yang memperoleh suara terbanyaklah yang berhak memperoleh kursi di parlemen. Sedangkan dalam sistem pemilu proposional formula penghitungan yang digunakan ialah formula perwakilan berimbang dimana jumlah suara yang diperoleh calon atau partai berbanding lurus dengan perolehan kursi yang didapatkan.

Dari perbedaan inilah kemudian berdampak pada persaingan dan jumlah partai politik di parlemen. Pada sistem pemilu distrik yang menggunakan besaran distrik tunggal dengan formula penghitungan mayoritas, mampu menghasilkan sistem dua partai. Hal ini karena hanya partai-partai kecil maupun partai baru tidak mampu bersaing untuk memperebutkan satu kursi pada setiap daerah pemilihan dengan partai politik besar yang sudah mapan dengan *party identification* yang tinggi di mata pemilih. Karena sedikit banyaknya jumlah perolehan suara yang didapatkan oleh partai politik jika tidak mampu memperoleh suara tertinggi dalam satu daerah pemilihan, partai politik tersebut tidak akan memperoleh kursi parlemen dari daerah pemilihan

tersebut. Sehingga jumlah perolehan suara yang didapatkan oleh partai kecil cenderung terbuang dengan sia-sia. Untuk itu sistem pemilu distrik cenderung menghasilkan sistem dua partai politik.

Di lain pihak sistem pemilu proposional dengan besaran distrik jamak dengan jumlah alokasi kursi lebih dari satu dalam satu dalam satu daerah pemilihan, serta dengan digunakannya formula penghitungan suara dengan metode perwakilan berimbang. Mampu memberikan peluang lebih besar bagi partai-partai kecil dan partai politik baru untuk ikut bersaing dalam memperoleh kursi diparlemen, tanpa perlu khawatir akan terbuangnya secara sia-sia suara yang didapatkan. Hal ini karena sistem pemilu proposional lebih mengedepankan kesimbangan atau proposionalitas jumlah perolehan suara yang didapatkan oleh partai politik dengan jumlah kursi parlemen yang didapatkan. Sehingga sistem pemilu proposional mampu menyelamatkan disproporsionalitas suara yang sudah didapatkan oleh partai politik sehingga mampu menghasilkan sistem banyak partai atau multipartai.

Dari sinilah kemudian Maurice Duverger melihat (1957 dalam Amal (ed.) 2012) sistem pemilu proposional mampu menjawab situasi *over representation* dan *under representation*. Dimana dalam sistem pemilu distrik partai-partai mayoritas cenderung mengalami *over representation*, sedangkan partai-partai minoritas yang tidak mampu memperoleh perwakilan di parlemen mengalami *under representation*. Sehingga partai-partai minoritas memutuskan untuk tidak “membuang atau menyia-

nyiakan” suaranya sehingga kemudian ia memberikan suaranya kepada salah satu dari dua partai mayoritas yang sedang bersaing demi memperoleh paerwakilan (Duverger 1957 dalam Amal (ed.) 2012). Untuk itu sistem pemilu proposional yang menekankan akan keseimbangan jumlah perolehan suara dan jumlah perolehan kursi partai politik di parlemen, mampu merubah sistuasi ini dengan memberikan ruang hidup lebih bagi partai minoritas dalam memperoleh kursi tanpa membuang dan menyia-nyiakan perolehan suara yang didapatkan.

## **C. DINAMIKA FORMULASI UU NO. 8 TAHUN 2012: ANTARA PRAGMATISME DAN IDEALISME**

Dengan saling terhubungnya antara sistem pemilu dengan sistem kaprtaian, kehadiran revisi Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 yang mengatur sistem pemilu legislatif 2014, tentunya menjadi gerbang awal dalam proses pembentukan dan perbaikan jalannya sistem kepartaian di Indonesia. Untuk itu dalam proses permusannya perlu kita cermati betul-betul bagaimana para pemangku kebijakan melakukan revisi Undang-Undang tersebut, terutama berkaitan dengan tiga unsur dari sistem pemilu yang memiliki implikasi secara langsung dengan jumlah partai politik (*district magnitude, parliamentary threshold, electoral formula*).

Sehingga kita dapat mengetahui semangat dan tujuan yang khendak dibawa oleh para partai politik diparlemen dalam melakukan revisi Undang-Undang Pemilu Legislatif,

apakah sebagai sarana untuk memperbaiki jalannya sistem kepartaian di Indonesia dari multipartai ekstrim menjadi multipartai moderat sebagai salah satu cara untuk meredam fragamantasi politik diparlemen, sekaligus menjamin efektifitas serta stabilitas sistem presidensialisme. Atau jangan-jangan revisi Undang-Undang pemilu hanya dijadikan sarana bagi partai politik untuk menyingkarkan partai politik lainnya.

Dalam prosesnya, permusan revisi UU No. 10 Tahun 2008 cenderung kompleks dan menuai perdebatan antara sembilan partai politik di DPR. Terlepas dari proses perumusan kebijakan publik yang tidak hanya sekedar berbicara mengenai adanya masalah yang kemudian dijawab setelah menemukan akan permasalahan, tetapi ketika terdapat masalah dan berusaha diselesaikan terdapat cara pandang yang berbeda yang dibarengi dengan kepentingan berbeda-beda pula antar *policy maker*.

Apalagi kebijakan publik yang dibahas adalah Undang-Undang Pemilu legislatif yang menyangkut lingkungan hidup dari partai politik. Sehingga dalam proses formulasi kebijakan terjadi proses tawar-menawar antar partai politik terutama antara partai besar dengan partai kecil berkaiatan dengan tiga unsur dari sistem pemilu yang berpengaruh terhadap jumlah partai politik yakni *Parliamentary Trashed*, *District Magnitude* (Besaran alokasi kursi perdaerah pemilihan), dan Formula penghitungan suara.

## 1) PARLIAMENTARY TRASHOLD (PT)

Dalam pembahasan pasal 208 mengenai besaran PT dari sembilan partai politik di parlemen, terbagi kedalam dua kubu yang berbeda dengan menawarkan besaran angka PT besar dan kecil. Kubu pertama terdiri dari partai politik besar di parlemen seperti Demokrat, PDIP, Golkar dan PKS yang menawarkan besaran PT lebih dari 3% sampai dengan 5%. Kubu kedua terdiri dari partai-partai politik kecil di parlemen seperti PPP, PAN, Hanura, PKB dan Gerindra yang menawarkan besaran PT 2,5%. Adapun besaran PT yang ditawarkan dari masing-masing partai tersebut dapat dilihat melalui tabel berikut :

**TABEL.1 SIKAP FRAKSI DI DPR 2009-2014 DALAM PEMBAHASAN PARLEMENTARY TRESHOLD**

NO	NAMA FRAKSI	SIKAP
1.	Fraksi Partai Demokrat	4%
2.	Fraksi Partai Golkar	5%
3.	Fraksi PDI Perjuangan	5%
4.	Fraksi PKS	3-5%
5.	Fraksi PAN	2,5% (meskipun tidak keberatan angka 2%)
6.	Fraksi PPP	2,5%
7.	Fraksi PKB	2,5%
8.	Fraksi Partai Gerindra	2,5%
9.	Fraksi Partai Hanura	tidak hadir

SUMBER : SUKMAJATI 2012



Hadirnya dua kubu partai politik yang menawarkan besaran PT berbeda, tentunya berangkat dari adanya dua kepentingan yang berbeda pula untuk direalisasikan. Partai politik besar yang menawarkan besaran PT yang terbilang tinggi, dilandasi oleh semangat untuk membatasi jumlah partai politik yang masuk di parlemen. Berkurangnya jumlah partai politik diparlemen memang mampu meredam fragmentasi politik diparlemen dalam rangka menjawab permasalahan efektifitas dan stabilitas pemerintahan semata.

Akan tetapi sebagai organisasi yang memiliki orientasi untuk memperoleh kekuasaan melalui pemilu, partai politik tentunya perlu bersaing dengan partai politik lainnya. Sehingga dengan semakin sedikit jumlah partai politik yang ada, akan semakin mudah partai politik besar untuk memperoleh kekuasaan. Belum lagi dalam sistem pemilu proposional keberadaan *parliamentary threshold* sering kali dijadikan instrumen oleh partai politik besar untuk menyingkirkan partai politik kecil masuk ke parlemen (Downs dalam Ishiyama & Breuning (eds.) 2013). Selain itu, kehadiran *threshold* sendiri cenderung mencederai sistem pemilu proposional itu sendiri yang menghargai keseimbangan perolehan suara yang didapat partai dengan perolehan kursi yang didapatkan. Sedangkan kehadiran *threshold* yang membuat batas minimum perolehan suara partai

politik untuk memperoleh kursi di parlemen, dapat berdampak pada disproporsionalitas atau terbuangnya suara partai politik secara sia-sia akibat tidak mampu melebihi ambang batas tersebut. Dengan kata lain penyederhanaan partai politik dapat menjadi modus bagi partai politik besar untuk menyingkirkan lawan politiknya.

Sedangkan kubu kedua yang terdiri dari partai politik kecil yang menawarkan besaran PT rendah, tentunya menyadari akan dampak yang akan ditimbulkan kelak jika besaran PT melampaui kapasitas dan kemampuan bersaing dari partai-partai kecil yang berpengaruh pada keberlangsungan hidup mereka. Untuk itu mereka berusaha untuk menawarkan besaran PT 2,5% agar dapat memihak pada partai kecil dan menjamin keberlangsungan hidup mereka pada pemilu 2014. Meski demikian semangat perdebatan dalam merumuskan besaran PT tersebut tidak memiliki arti yang cukup signifikan dengan menghasilkan jalan tengah atau kompromi antar partai dengan besaran PT 3,5%.

## 2) JUMLAH ALOKASI KURSI PER-DAERAH PEMILIHAN

Besaran jumlah alokasi kursi per-daerah pemilihan untuk DPR yang tertuang pada pasal 22 –pun, terbagi kedalam dua kepentingan yang

dibawa partai politik besar dan partai politik kecil yang tidak jauh berbeda dengan perdebatan PT. Karena besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan memiliki logika semakin besar *district magnitude* semakin besar peluang partai politik untuk memperoleh kursi parlemen, dan semakin kecil *district magnitude* semakin kecil peluang partai politik untuk memperoleh kursi parlemen.

Sehingga partai-partai besar yang tergolong mapan dan lebih tepatnya memiliki kepercayaan diri berlebihan, berani menawarkan besaran alokasi kursi daerah pemilihan yang cenderung semakin kecil. Sedangkan partai kecil yang memiliki tujuan untuk menjamin keberlangsungan hidupnya pada pemilu 2014 memiliki memperbesar jumlah alokasi kursi perdaerah pemilihan. Meski demikian keberadaan *district magnitude* atau jumlah alokasi kursi perdaerah pemilihan berbeda dengan PT yang dapat mengakibatkan terbuangnya suara partai politik secara sia-sia. Hal ini karena keberadaan *district magnitude* bukan membuat standar batas minum perolehan suara, melainkan menentukan jumlah kursi yang diperebutkan perdaerah. Namun demikian lagi-lagi pada akhir perdebatan tidak ada yang berubah dari besaran jumlah daerah pemilihan antara Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 dengan besaran alokasi kursi 3-10 untuk DPR.

**TABEL.2 SIKAP FRAKSI DPR 2009-2014 DALAM PEMBAHASAN ALOKASI KURSI**

NO	NAMA FRAKSI	SIKAP
1.	Fraksi Partai Demokrat	Sistem proporsional terbuka dan penetapan calon terpilih suara terbanyak. Adapun alokasi kursi 3-10 (DPR) dan 3-12 (DPRD)
2.	Fraksi Partai Golkar	Sistem campuran dengan alokasi kursi 3-5 berlaku untuk DPR dan DPRD
3.	Fraksi PDI Perjuangan	Sistem proporsional tertutup dengan alokasi kursi 3-8 (DPR) dan 3-10 (DPRD)
4.	Fraksi PKS	Sistem proporsional tertutup dengan alokasi kursi 3-10 (DPR) dan 3-10 (DPRD)
5.	Fraksi PAN	Sistem proporsional terbuka dengan alokasi kursi 3-10 (DPR) dan 3-10 (DPRD)
6.	Fraksi PPP	Sistem proporsional terbuka dengan alokasi kursi 3-10 (DPR) dan 3-10 (DPRD)
7.	Fraksi PKB	Tidak hadir
8.	Fraksi Partai Gerindra	Tidak hadir
9.	Fraksi Partai Hanura	Tidak hadir

SUMBER : SUKMAJATI 2012

### 3) FORMULA PENGHITUNGAN SUARA

Sebagai salah satu pasal yang pernah mengalami permasalahan dalam proses penyelenggaraan pemilu yang berujung sengkata di MA dan MK, metode formulasi penghitungan suara yang tertera pada pasal 211 dan 212, menjadi perdebatan pula antar sembilan fraksi partai politik di DPR. Perdebatan yang muncul lebih mengarah pada

penentuan metode penghitungan suara yang didalam sistem pemilu proposional terdapat dua metode yakni Quota dan Divisor.

**TABEL. 3 SIKAP FRAKSI DPR 2009-2014 DALAM PEMBAHASAN METODE PENGHITUNGAN SUARA**

NO	NAMA FRAKSI	SIKAP
1.	Fraksi Partai Demokrat	Habis di daerah pemilihan dengan metode kuota
2.	Fraksi Partai Golkar	Metode divisor (terutama varian D'Hondt atau dengan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4, dst)
3.	Fraksi PDI Perjuangan	Agar jelas pengertian sisa suara. Habis di daerah pemilihan.
4.	Fraksi PKS	Metode divisor dengan varian webster/saintelague (bilangan pembagi ganjil: 1, 3, 5, 7, dst)
5.	Fraksi PAN	Metode kuota dan habis di dapil
6.	Fraksi PPP	Metode kuota dan habis di dapil
7.	Fraksi PKB	Tidak hadir
8.	Fraksi Partai Gerindra	Tidak hadir
9.	Fraksi Partai Hanura	Tidak hadir

SUMBER : SUKMAJATI 2012

Fromula penghitungan suara dengan menggunakan metode quota atau yang lebih dikenal dengan suara sisa terbesar dengan hadirnya Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) yang tidak tetap atau tergantung pada besaran pemilih (Pamungkas 2009, h. 32). Dapat menjamin proposionalitas

suara dengan hadirnya penghitungan jumlah suara sampai habis untuk dikonvensi menjadi kursi parlemen. Metode ini sangat ramah dengan partai-partai kecil yang dapat menjanjikan keberlangsungan hidupnya. Sehingga alih-alih berusaha untuk menjamin proposionalitas suara, partai politik kecil yang mengusung metode quota sedang berusaha untuk menyelamatkan dirinya sendiri.

Sedangkan formula penghitungan suara dengan menggunakan metode divisor melalui perhitungan rata-rata suara tertinggi dan adanya BPP yang tetap. Akan sangat memudahkan partai politik besar untuk mejamin kekuasaanya dengan menyingkirkan partai-partai kecil yang memperoleh suara kecil, akibat adanya metode penghitungan suara yang lebih melihat perolehan rata-rata tertinggi dan dengan adanya BPP yang sudah ditentukan tanpa melihat besaran jumlah suara pemilih. Namun demikian lagi-lagi berdasarkan hasil produk kebijakan yang dihasilkan, formula penghitungan suara dengan metode quota tetap dipertahankan.

## **D. HASIL DAN PROSPEK SISTEM KEPARTAIAN INDONEISA**

Dengan tidak adanya perubahan yang cukup signifikan dari revisi UU No. 10 Tahun 2008 menjadi UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilu legislatif, berdampak tidak adanya perubahan yang cukup signifikan pula terhadap

sistem kepartaian di Indonesia yang namapak pada tidak berkurangnya jumlah partai politik diparlemen dan bahkan bertambah dari sembilan partai politik menjadi sepuluh partai politik di DPR. Alhasil, meskipun pemilu legislatif sudah dilalui sampai dengan pada hari ini kita masih menyaksikan konflik antara kubu koalisi merah putih dengan kubu Indonesia hebat sebagai konsekwensi dari polarilisasi yang ditimbulkan dari multipartai ekstrim.

Sehingga kebijakan publik yang dihasilkan oleh partai politik di parlemen bukan sebagai sarana untuk menjawab berbagai permasalahan yang ada, akan tetapi tampaknya para *policy maker* di Indonesia masih terjebak pada paradoks bahwa kebijakan publik bukan untuk menyelesaikan masalah akan tetapi menimbulkan permasalahan baru. Dengan kata lain dalam proses pembahasan UU No. 8 Tahun 2012 masing-masing partai politik lebih mengedepankan syahwat politiknya untuk menjamin keberlangsungan hidupnya dibandingkan dengan untuk memperbaiki jalannya sistem kepartaian di Indonesia guna menopang jalannya efektifitas sistem presidensialisme di Indonesia.

Sistem multipartai memang menjadi keniscayaan bagi Indonesia. Semenjak pertama kali partai politik hadir melalui maklumat X secara singkat banyak partai politik di Indonesia bermunculan sehingga pada saat itu Indonesia sudah memasuki sistem multipartai sampai dengan hari ini. Terkecuali pada era orde baru, pada waktu itu terjadi rekayasa politik yang dilakukan oleh rezim demi terciptanya stabilitas politik. Politik kepartaian pada era orde baru sering disebut sebagai *Hegemonic Party System* oleh Affan

Gaffar (1992) dalam studinya yang hanya menempatkan Golkar sebagai partai yang berkuasa dan menghegemoni. Atau sering disebut juga sebagai *party state system* yang melahirkan partai Golkar dari rahim negara dan memiliki kekuasaan penuh serta sulit membedakan antara partai politik dan negara, bukan *party system* yang membiarkan partai-partai politik tumbuh di masyarakat dan membuat interaksi kompetisinya sendiri tanpa adanya kontrol penuh dan negara hanya sebatas fasilitator (Satori dalam Arifin 2005). Meski demikian pasca runtuhnya orde baru, dengan dibukanya kembali keran partisipasi warga untuk mendirikan partai politik, sehingga mulai dari pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2014 Indonesia kembali ke multipartai.

Namun demikian, sistem multipartai yang Indonesia alami memiliki kompleksitas tersendiri ketika dihadapkan dengan sistem pemerintahan presidensialisme. Studi yang dilakukan oleh Hanta Yudha (2010) mengenai *Presidensialisme Setengah Hati* berhasil memperlihatkan bagaimana dilema yang terjadi pada kekuasaan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang tidak lebih dari seekor bebek pincang (*lamb duck*) akibat tingginya fragmantasi politik di parlemen. Belum lagi ditambah dengan hadirnya hantu *impeachment* yang selalu membayangi presidien. Sehingga mendorong partai Demokrat untuk membangun koalisi (setgab) dengan lima partai lainnya dalam membentuk pemerintahan.

Pada sisi lain Dodi Ambardi (2009) dalam studi *Mengungkap Politik Kartel* memandang kompleksitas yang



terjadi bukan hanya terfokus pada bagaimana jalannya kekuasaan presiden semata. Melainkan pada diri partai politik itu sendiri dengan munculnya fenomena sistem kepartaian yang terkartelisasi, dimana partai politik memiliki dua karakter yang berbeda. Ketika Pemilu cenderung bersaing sedangkan pada saat pembentukan pemerintah cenderung bekerjasama dengan memiliki tujuan yang sama pula, yakni untuk berburu rente (*rent seeking*) pada dana *non-budgeter* melalui pos-pos kementerian maupun BUMN. Dari situlah kemudian menyebabkan merapatnya berbagai partai politik yang kalah dalam Pemilu presiden ke partai pemenang, untuk memperoleh kursi kementerian yang memiliki akses secara langsung pada dana *non-budgeter*. Sehingga membuat partai politik sangat tergantung pada negara dan tentunya kehilangan karakter persaingannya.

Dari kedua studi tersebut sepakat bahawa akar persoalannya berada pada tataran sistem multipartai ekstrim yang Indonesia anut. Multipartai ekstrim sendiri merupakan sistem kepartaian yang antar partai politik memiliki rentang jarak ideologi yang cukup jauh antar partai politik akibat terdapat lebih dari lima partai politik besar di parlemen, sehingga terjadi polarisasi dan kesulitan dalam membangun stabilitas politik yang ada. Pada sistem multipartai ekstrim ini terjadi politik saling menjatuhkan atau "*outbidding politics*" akibat rentang ideologi antar partai relatif jauh dan mendalam sehingga menghasilkan ruang ideologi yang cukup luas.

Disini ketidaksepahaman antar partai politik didalam pemerintahan bukan hanya sekedar dalam tataran

kebijakan publik semata, melainkan prinsip-prinsip dasar yang fundamental (Satori 1976). Namun demikian, kehadiran *outbidding politics* yang hadir di Indonesia pada hari ini bukan karena rentang ideologi antar partai politik melainkan karena pragmatisme politik antar partai politik yang memiliki perbedaan kepentingan di parlemen, terutama berkaitan dengan upaya memperoleh sumber daya.

Untuk itu salah satu cara untuk meminimalisir tingginya fragamantasi politik di parlemen guna menopang jalannya sistem pemerintahan di Indonesia, sistem kepartaian pluralisme moderat atau multipartai moderat merupakan salah satu cara yang relevan dapat ditempuh. Sistem kepartaian yang berada di antara sistem dua partai dengan sisi sistem kepartaian pluralisme ekstrim atau multipartai ekstrim, yang perbedaannya terletak pada adanya tiga sampai lima jumlah partai politik yang relevan didalam suatu negara. Sehingga sistem kepartaian ini kontradiksi dengan pluralisme ekstrim yang memiliki jumlah partai lebih dari lima didalam suatu negara.

Dalam sistem multipartai sederhana menurut Satori (dalam Ratnawati 2006) semua partai berorientasi memerintah, yang mana tersedia untuk koalisi kabinet. Karenanya semua partai bukan pemerintah dapat berkoalisi sebagai oposisi, dan ini berarti bahwa oposisi akan bersifat sepihak dalam satu sisi, baik di kiri maupun di kanan. Pada dasarnya multipartai sederhana tidak terpolarisasi. Untuk itu pola interaksi yang terjadi antar partai akan membentuk dua kutub konfigurasi politik. Kutub pertama

terdiri dari koalisi antar partai politik dalam membangun pemerintahan, sedangkan kutub yang kedua terdiri dari kumpulan partai oposisi yang bersifat unilateral dan solid demi terciptanya stabilitas politik didalam suatu negara.

**TABEL.4 TIPOLOGI SISTEM KEPARTAIAN PLURALISME MENURUT SATORI**

JUMLAH PARTAI	TINGKAT JARAK IDEOLOGIS	
	RENDAH	TINGGI
3 – 5	Pluralisme Moderat	Pluralisme terbatas namun terpolarisasi
>5	Pluralisme Ekstrem	Pluralisme Terpolarisasi

SUMBER : SATORI (DALAM AMBARDI 2009)

Dengan adanya pemilu serentak pada tahun 2019 bisa jadi gerbang awal dari peralihan dari sistem multipartai ekstrim menuju sistem kepartaian pluralisme moderat. Dengan adanya pemilu serentak antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden paling tidak dapat membentuk fondasi dasar sistem multipartai moderat di Indonesia dimulai dari meminimalisir kehadiran *swing voters*. Salah satu penyebab tidak adanya partai mayoritas di parlemen yang menopang presiden terpilih dalam sistem presidensialisme di Indonesia ialah, keberadaan *swing voter* yakni adanya perbedaan pilihan yang dilakukan pemilih ketika memilih partai politik anggota legislatif dengan calon presiden beserta wakil presiden dari partai politik tertentu akibat dari perbedaan waktu pemilihan.

Sebagai contoh ketika dalam pemilu legislatif pemilih cenderung memilih partai X, sedangkan pada pemilu presiden pemilih cenderung memilih calon Z dari partai Y bukan partai X. Sehingga presiden terpilih tidak menjadi partai mayoritas diparlemen dan dukungan politik yang kuat. Untuk itu dengan adanya pemilu serentak harapannya seorang pemilih dapat memilih calon anggota legislatif dan calon presiden beserta wakil presiden dari partai politik atau koalisi partai politik yang sama. Sehingga presiden dan wakil presiden terpilih dapat ditopang bekerjanya dengan suara mayoritas kursi diparlemen.

Meski demikian, dengan menyederhanakan jadwal pemilu legislatif dengan pemilu presiden saja tidak cukup jika tidak dibarengi dengan perubahan dari unsur-unsur sistem pemilu itu sendiri seperti lebih mengutamakan untuk memperkecil besaran *district magnitude*, dibandingkan dengan meningkatkan presentase *parliamentary threshold* yang dapat mengakibatkan terbuangnya suara secara sia-sia. Selain itu menjadi penting juga untuk merubah formula penghitungan dari metode quota menjadi divisor yang lebih mengedepankan keadilan dalam mengkonversi suara ke kursi, sert mampu mempengaruhi jumlah partai politik diparlemen.

Pada sisi lain, harapan adanya koalisi permanen dalam pemilu serentak di 2019 masih memiliki keraguan dan tantangan tersendiri. Hal ini dikarenakan karakter dari partai politik itu sendiri yang membangun koalisi bukan berdasarkan ideologi melainkan kepentingan untuk memperoleh sumber daya negara, mengingat tipologi

partai politik pada hari ini sendiri ialah partai di elektoral. Maksudnya ialah partai politik rela meninggalkan jati diri ideologi maupun program demi memperoleh suara terbanyak. Sehingga pada akhirnya potensi dari sistem kepartaian yang terkartelisi pada pemilu 2019 masih sangat memungkinkan. Untuk itu salah satu cara dalam meminimalisir hal ini ialah bukan hanya membangun koalisi partai politik untuk mencapai mayoritas semata, melainkan mendorong koalisi yang terbangun berdasarkan kesamaan program.

## E. KESIMPULAN

Pada akhirnya adanya ritual rutin lima tahunan menjelang pemilu pasca reformasi untuk merubah undang-undang pemilu legislatif tidak lebih dari upaya dari partai politik untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan, dibandingkan dengan untuk memperbaiki sistem kepartaian guna menopang jalannya efektifitas dan stabilitas pemerintahan di Indonesia. Hal ini sangat nampak dalam proses perumusan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang pemilu legislatif, dimana masing-masing partai politik berusaha untuk merubah besaran *district maginutude*, *parliamentary threshold*, serta merubah formula penghitungan yang lebih mengedepankan kepentingan pribadi partai politik.

Seperti partai politik besar cenderung menawarkan besaran PT yang cukup tinggi guna menyingkirkan partai-partai kecil, sedangkan partai kecil di parlemen menawarkan besaran PT yang kecil demi menjamin

keberlangsungan hidupnya. Meski demikian pada akhirnya terjadi kompromi antar partai politik di parlemen dengan tidak adanya perubahan ketiga unsur dari sistem pemilu yang cukup signifikan. Keberadahaan hal ini memang tidak bisa dihindari mengingat kebijakan publik yang diubah berkiatan dengan lingkungan hidup dari partai politik itu sendiri. Meski demikian dengan adanya pemilu serentak pada pemilu 2019 paling tidak dapat menjadi pondasi dasar untuk memperbaiki sistem kepercayaan di Indonesia, dengan cara meminimalisir kehadiran *swing voters*. Sehingga harapannya ada kesesuaian pilihan pemilih dalam memilih partai politik yang sama pada pemilu legislatif dan pemilu presiden dengan wakil presiden.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ambardi, K 2009, *Mengungkap Politik Kartel*, KPG, Jakarta.
- Amal, I & Pangabean, S 2012, *Reformasi Sistem Multi-Partai dan Peningkatan Peran DPR dalam Proses Legislatif*, didalam Amal, Ichlasul ed. 2012, “Teori-teori Mutakhir Partai Politik”, Triawacana, Yogyakarta.

- Dardias, Bayu, *Isu – Isu Krusial UU Pemilu dan Perubahan Politik Indonesia*, Materi Seminar Nasional “Membedah UU Pemilu dan Implikasinya Terhadap Sistem Politik di Indonesia” di Universitas Jember 22 Mei 2012, diunduh dari <http://bayuardias.staff.ugm.ac.id> Pada Tanggal 21 Maret 2013, pkl 15.32
- Duverger, M, *Partai Politik dan Keolompok-Kelompok Penekan*, diterjemahkan oleh Hasyim, L, 1984, Bina Aksara, Yogyakarta.
- Gaffar, A 1992, *Javanese Voters, A Case Study of Election Under a Hegemonic Party System*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta
- Grumm, Jhon 1969, *Beberapa Teori Tentang Sistem Pemilihan*, didalam Amal, Ichlasul ed. 2012, “Teori-teori Mutakhir Partai Politik”, Triawacana, Yogyakarta.
- Pamungkas, S 2009, *Perihal Pemilu*, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, Yogyakarta.
- Pamungkas, Sigit 2011, *Partai Politik Teori dan Praktik di Indonesia*, IDW, Yogyakarta.
- Pratama, Heroik 2013, *Menakar Prospek Sistem Kepartaian di Indonesia: Dari Titik Ekstrim Menuju Pluralisme Moderat*, Jurnal Mahasiswa Sospol UGM, Vol. 1, No. 1
- Pratama, Heroik 2013, *Reformasi Sistem Pemilu Setengah Hati: Sebuah Studi Mengenai Analisa Terhadap Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Legislatif*, dalam Amaliya, U & Kamil, F (eds.) 2013, “Menatap Indonesia Dari Kampus Bulaksumur”. BEM KM UGM, Yogyakarta.
- Prihatmoko, J 2008, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Satori, G 1976, *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*, New York: Cambridge University Press.

- Santoso, Purowo 2010, *Analisa Kebijakan Publik*, Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM, Yogyakarta.
- Sukmajati, Mada, *Menyikapi Bebarapa Pasal Krusial Dalam RUU Pemilu : Melalui Pendekatan Teknokratis*, Materi Seminar Nasional “Reformasi UU Pemilu” Komap UGM 12 Maret 2012.
- Mainwering, S 1993, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, Comparative Political Studies, Vol. 26, No. 2.
- Mietzner 2009, *Indonesia’s 2009 Elections: Populism, Dynasties and the Consolidation of the Party System*, LOWY Institute.
- Undang – undang Nomor 10 Tahun 2008, Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Provisnis, Kota dan Kabupaten
- Undang – undang Nomor 8 Tahun 2012, Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Provisnis, Kota dan Kabupaten.
- Undang – Undang Nomor 3 Tahun 1999, Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD Provisnis, Kota dan Kabupaten.
- Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2003, Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD Provisnis, Kota dan Kabupaten.
- Yudha, H 2010, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema ke Kompromi*, Gramedia, Jakarta



# BADAN PENGAWAS DANA KAMPANYE PEMILU

Oleh: **Ramlan Surbakti**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

Faktor materi terutama uang adalah hal yang tidak bisa dilepaskan dalam kegiatan politik dan demokrasi. Dari fakta ini, keniscayaan kebutuhan akan uang masih belum diatur secara rapi dan baik di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Beberapa hal yang belum diatur mencakup pengaturan penerimaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban dari keuangan partai politik. Hal lain, partai politik berfungsi untuk melaksanakan kekuasaan negara, tetapi mereka tidak dibiayai oleh negara. Oleh sebab itu, perlu dibentuk suatu lembaga yang fokus untuk mengawasi dana partai politik ini. Hal utama tentu saja mencakup penerimaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan partai politik.

## ABSTRACT

Material factor, especially money, is something that cannot be released in politics and democracy activities. From this fact, the inevitability of need for money has not been

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Guru Besar Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga

regulated yet neatly and well in the laws and regulations of Indonesia. Some issues that have not been regulated yet include a reception setting, management, and accountability of political party finance. Another issue is that political parties serve to implement the power of the state, but they are not funded by the state. Therefore, it is necessary to set up an institution that focuses on overseeing the political party funds. The main issues certainly include the reception, management, and accountability of political party finance

## **A. PENDAHULUAN**

Uang merupakan kebutuhan mutlak untuk proses politik demokrasi, tetapi dana saja tidak cukup mampu membuat proses politik demokrasi bekerja (*Money is necessary but not sufficient for democratic political process*). Selain dana, faktor lain yang diperlukan untuk menjamin proses politik demokrasi adalah nomokrasi (*negara hukum*), kebangsaan yang kokoh, partisipasi politik aktif warga negara, etika politik, dan lain sebagainya.

Selain itu, uang selalu akan menjadi masalah dalam sistem demokrasi karena uang dapat digunakan untuk mendapatkan kekuasaan dan jabatan, dan uang juga dapat digunakan untuk membeli kebijakan ataupun pasal dan ayat hukum. Selain itu jabatan dapat digunakan untuk mencari uang. Karena itu penerimaan dan penggunaan uang dalam politik perlu dikendalikan.

Salah satu titik lemah proses penyelenggaraan Pemilu di Indonesia adalah pengawasan dan penegakan ketentuan tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye

Pemilu pada khususnya, dan keuangan partai politik pada umumnya. Dana kampanye merupakan salah satu faktor penentu keterpilihan seseorang menjadi penyelenggara negara (anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Pada hal penerimaan dan pengeluaran dana kampanye di Indonesia mengalami dua kelemahan utama.

Pertama, pengaturan tentang penerimaan, pengeluaran, sistem pengelolaan, dan kesetaraan (*equal playing field*), dan transparansi dan pertanggung jawaban dana kampanye masih mengandung kekosongan hukum. Kedua adalah sejumlah aspek yang belum diatur secara lengkap dalam peraturan perundang-undangan. Partai Politik melaksanakan tugas negara (menyiapkan para penyelenggara negara) tetapi tidak dibiayai oleh negara melainkan dibiayai oleh elite dan kader partai.<sup>2</sup>

Pos pengeluaran partai politik lebih banyak menyangkut 'mencari dan mempertahankan kekuasaan' dari pada melaksanakan dua fungsi utama partai politik dalam demokrasi perwakilan. Pengeluaran partai politik ternyata

---

2 UUD 1945 memberi tugas penting kepada Partai Politik: mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden (Pasal 6A), dan menjadi peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD (Pasal 22E ayat (3), sedangkan UU tentang Pemerintahan Daerah menugaskan Partai Politik untuk mengajukan pasangan calon kepala dan wakil kepala daerah. Itulah sebabnya hampir tidak ada jabatan negara yang terlepas dari keterlibatan partai politik baik langsung (DPR, Presiden dan Wakil Presiden, Kepala dan Wakil Kepala Daerah) maupun tidak langsung (BPK, MK, MA, Menteri dan jabatan lain). Akan tetapi negara hanya membantu partai politik sebesar Rp 108 per suara setelah Pemilu. Negara dilarang memberikan dana kampanye kepada partai politik.

lebih besar daripada jumlah penerimaan.<sup>3</sup> Kesenjangan ini konon diatasi dari sumber ‘gaib.’ Bagi KPK sumber dana ini semakin lama semakin tidak gaib karena berasal dari anggaran negara yang diperoleh secara illegal.

Prinsip transparansi, akuntabilitas dan kesetaraan yang seharusnya menjadi pegangan dalam keuangan partai politik belum terjabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Dan kedua, tidak ada institusi pengawas dan penegak ketentuan dana kampanye pemilu dan keuangan partai yang diberi kewenangan baik untuk menyelidiki dugaan pelanggaran ketentuan dana kampanye maupun untuk mengenakan sanksi yang tegas bagi pelanggar.

Kedua kelemahan ini kemudian menyebabkan partai politik tidak hanya dipimpin oleh orang yang memilikui uang dalam jumlah besar atau oleh orang yang karena kedudukannya mampu mencari dana bagi partai, tetapi juga dipenuhi oleh para kader yang memiliki sumber keuangan yang memadai. Tidak heran kemudian kalau ‘persaingan yang bebas dan adil antar peserta Pemilu’ sebagai salah satu parameter Pemilu Demokratik kurang terjamin. Partai Politik yang dikendalikan oleh ‘pemilik uang’ tidak hanya berakibat Pemilu menjadi persaingan yang tidak adil tetapi juga menyebabkan ‘Daulat Rakyat’ dikalahkan oleh ‘Daulat Tuan yang Punya Uang.’

---

3 Menyiapkan calon pemimpin dan menawarkannya kepada rakyat dalam Pemilu, dan menyiapkan alternatif kebijakan berdasarkan aspirasi rakyat dan menawarkannya kepada rakyat dalam Pemilu, merupakan dua fungsi utama partai politik dalam Demokrasi Perwakilan. Pertemuan Lima Tahunan (Kongres, Munas, Muktamar) pada tingkat nasional dan lokal, persiapan, pencalonan dan kampanye Pemilu, dan kegiatan perkantoran merupakan tiga pos pengeluaran terbesar partai politik.

Untuk menjamin ‘persaingan yang adil antar peserta Pemilu’ dan untuk menjamin kedaulatan rakyat dalam partai politik, kedua kelemahan tersebut perlu segera di atasi. Pertama, pengaturan dana kampanye dan keuangan partai politik berdasarkan prinsip pengendalian, yaitu menjamin dan mengatur sumber penerimaan, menentukan arah pengeluaran, dan menetapkan sistem pengelolaan keuangan partai berdasarkan prinsip kesetaraan, transparansi, dan akuntabilitas politik dan hukum. Pengendalian keuangan partai politik pada dasarnya berisi dua hal: menjamin sumber penerimaan tetapi diatur dan diarahkan (insentif dan regulasi).

Di banyak negara terdapat satu undang-undang yang khusus mengatur dana kampanye Pemilu (*Campaign Fund Act*). UU tersendiri atau bagian dari UU Pemilu mungkin tidak menjadi masalah sepanjang ketentuan tentang keuangan partai tersebut diatur secara lengkap. Dan kedua, membentuk Badan Pengawas Dana Kampanye Pemilu dan Keuangan Partai Politik (atau nama lain) dengan lima tugas utama berikut.

1. Membuat peraturan pelaksanaan dan berbagai petunjuk teknis pelaksanaan ketentuan tentang keuangan partai;
2. Melakukan sosialisasi secara lengkap dan mendalam tentang Ketentuan dana kampanye pemilu dan keuangan partai kepada pengurus, kader dan calon dari Partai Politik, baik diminta maupun tidak diminta, sehingga setiap partai politik tidak saja memahami sepenuhnya apa yang harus dikerjakan tetapi juga mampu melaksanakan apa yang harus dikerjakan menurut undang-undang;

3. Melakukan audit atas laporan penerimaan dan pengeluaran Peserta pemilu dan mengumumkannya kepada publik;
4. Menyelidiki laporan dugaan pelanggaran ketentuan tentang keuangan partai, termasuk mewajibkan siapa saja yang diduga mengetahui suatu kasus pelanggaran untuk memberikan kesaksian; dan
5. mengenakan berbagai jenis sanksi (finansial dan nonfinansial, administrative, bahkan pidana) bagi mereka yang terbukti melakukan jenis pelanggaran tertentu, dan meneruskan dugaan pelanggaran ketentuan keuangan yang menyangkut tindak pidana kepada Kepolisian, Kejaksaan sampai pada Pengadilan. Berbagai bentuk sanksi tersebut perlu dirumuskan secara seksama, khususnya yang akan memiliki efek jera.

## **B. GAGASAN PENGATURAN KEDEPAN**

Pengaturan secara lengkap perihal Badan ini, termasuk persyaratan dan proses penentuan keaggotaan, tugas dan kewenangan, dan struktur organisasinya diatur secara lengkap (tanpa kekosongan hukum) dan jelas dalam Undang-Undang bersama dengan ketentuan tentang dana kampanye Pemilu dan keuangan partai politik.

Setidak-tidaknya model Amerika Serikat (*Federal Election Commission, FEC*) dan model Inggris (*The Electoral Commission of United Kingdom*) dapat dijadikan pertimbangan dalam menentukan Badan Pengawas ini. FEC di Amerika Serikat sama sekali tidak berurusan

dengan proses penyelenggaraan Pemilu. FEC bukan badan penyelenggara Pemilu (*electoral managemen body, EMB*) melainkan sepenuhnya dibentuk sebagai pengawas dan penegak undang-undang yang mengatur dana kampanye Pemilu federal.

Begitu efisien pengawasan ini sampai salah seorang WNI yang pernah menyumbang kampanye Bill Clinton ketahuan. Sebaliknya KPU Inggris merangkap dua tugas: sebagai penyelenggara Pemilu (EMB) dan pengawas dan penegak undang-undang tentang dana kampanye Pemilu. Kedua tugas ini dirangkap karena tugas penyelenggaraan Pemilu di Inggris tidak terlalu kompleks karena hanya menyangkut pemilihan umum anggota Parlemen dan pemilihan anggota DPRD tingkat lokal sehingga tugas pengawas dana kampanye masih dapat dilaksanakan. Apakah kita mengikuti model FEC Amerika Serikat atau Inggris?

Selama ini KPU menangani dua tugas yang berkaitan dengan dana kampanye Pemilu: membuat peraturan pelaksanaan tentang dana kampanye, dan menetapkan Kantor Akuntan Publik untuk mengaudit Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan hasil audit kepada publik. Karena tugas menyelenggarakan Pemilu sudah sangat menyita banyak waktu dan tenaga, maka pelaksanaan kelima tugas pengawasan itu sebaiknya tidak lagi diberikan kepada KPU.

### **C. KESIMPULAN**

Saya mengusulkan agar kelima tugas ini dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dengan sejumlah

penyesuaian karena dua alasan.<sup>4</sup> Penyesuaian yang dimaksud antara lain menyangkut nama, persyaratan dan komposisi keanggotaan, tugas dan kewenangan, dan pembagian tugas antara anggota dan sekretariat jendral.

Alasan pertama menyangkut efisiensi. Penggunaan lembaga yang sudah ada dengan sejumlah penyesuaian jauh lebih efisien daripada membentuk lembaga baru dari awal. Bawaslu selama ini melaksanakan tiga tugas: (a) melakukan pengawasan terhadap seluruh tahapan Pemilu sebagai bagian dari upaya pencegahan pelanggaran Pemilu, (b) menampung dan mengkaji laporan dugaan pelanggaran Pemilu, dan meneruskan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota bila menyangkut dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu (KAP) atau kepada Kepolisian bila menyangkut dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu (KPP), dan (c) menyelesaikan sengketa administrasi Pemilu baik yang bersifat final maupun yang tidak bersifat final.

Kalau Bawaslu diberi tugas melakukan pengawasan dan penegakan ketentuan tentang dana kampanye Pemilu dan keuangan partai politik, maka pelaksanaan tugas pertama dan kedua dikembalikan kepada mereka yang berhak/berwenang. Tugas pertama dikembalikan kepada Pemilih, organisasi masyarakat sipil (seperti lembaga pemantau, lembaga survey), dan media massa dan media sosial,

---

4 Saudara Rafly Harus pada suatu kesempatan pernah mengusulkan agar Bawaslu menangani perselisihan hasil Pilkada. Gagasan ini dikemukakan setelah MK menyatakan tidak berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada.



sedangkan tugas kedua dikembalikan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota untuk proses penegakan KAP dan kepada Polri, Kejaksaan dan Pengadilan untuk penegakan KPP. Penyerahan kedua tugas ini kepada mereka yang berhak/berwenang tidak saja dimaksudkan untuk menempatkan setiap peran sesuai dengan porsinya tetapi juga dimaksudkan agar Bawaslu dapat konsentrasi pada tugas baru tersebut.

Pelaksanaan kedua tugas pertama oleh Bawaslu selama ini juga tidak efektif. Prakarsa unsur pemilih dan masyarakat melakukan pengawasan justeru mengalami kemunduran ketika Bawaslu melaksanakan tugas pengawasan itu. Akan tetapi bila tugas pertama dan kedua tersebut diserahkan kepada masyarakat (seperti lembaga pemantau Pemilu), maka perlu dipikirkan sumber dana yang memadai. Sumber dana dari APBN perlu dipertimbangkan. Dana ini dapat dikelola oleh suatu lembaga yang tugasnya juga mencakup menelaah proposal yang diajukan oleh lembaga pemantau Pemilu, dan koordinasi agar lembaga pemantau Pemilu melakukan pemantauan tidak di daerah tertentu tetapi menyebar di seluruh daerah pemilihan.

Pelanggaran jenis pidana lain juga disampaikan secara langsung kepada Polri tanpa perantara. Karena itu pengaduan mengenai dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu harus disampaikan secara langsung kepada Polri sehingga dapat mencegah kemungkinan suatu kasus kadaluwarsa. Polri sudah mengetahui apa yang harus dikerjakan. Kalau semua dugaan pelanggaran pidana Pemilu harus disampaikan kepada Bawaslu/Panwaslu

lebih dahulu, maka hal itu selain memperpanjang proses juga menempatkan Bawaslu/Panwas sebagai tameng Polri dalam penegakan hukum. Apalagi kalau Polri meminta bukti kepada Bawaslu. Bukankah yang Polri yang memiliki kewenangan sebagai penyidik?

KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota juga harus menyiapkan diri secara structural untuk menampung dan menyelidiki setiap pengaduan mengenai dugaan pelanggaran KAP tanpa menunggu rekomendasi dari Bawaslu/Panwas. Tugas ini niscaya akan dapat dilaksanakan karena tugas menyangkut dana kampanye Pemilu sudah diserahkan kepada Bawaslu.

# PROFIL PENULIS

## **VERI JUNAIDI**

Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kemudian gelar Master Hukum diraih di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Aktif di Perjudem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu hukum pemilu dan ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di Media Nasional Republika, Jurnal Nasional, dan Suara Karya. Tulisan ilmiah tersebar di beberapa jurnal, seperti Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, yang salah satu judulnya "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu". Buku terakhir yang dikeluarkan Veri berjudul "Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator". Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

## **REFLY HARUN**

Penulis dikenal sebagai pakar dan praktisi hukum tata negara. Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Pada Tahun 1995. Kemudian menyelesaikan Magister Hukum di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia Pada Tahun 2002. Setelah itu, mendapatkan gelar LLM dari University of Notre Dama, Amerika Serikat Pada Tahun 2007. Penulis pernah menjadi staf ahli Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003-2007. Sekarang penulis adalah Direktur di Constitutional and Electoral Reform Center (Correct).

## **TIGOR HUTAPEA**

Penulis adalah pengacara publik di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta. Aktiv melakukan pendampingan terhadap korban pengusuran dan korban kekerasan serta proses peradilan yang tidak adil. Pada pelaksanaan Pemilu 2014, Penulis menjadi koordinator paralegal pemilu, kerjasama Perjudem dengan LBH Jakarta, dalam rangka mengawal dan mendampingi masyarakat dalam melakukan pelaporan pelanggaran pemilu.

## **LIA WULANDARI**

Lia Wulandari menjadi Peneliti Perjudem sejak April 2011, dengan spesialisasi isu-isu politik dan kepartaian. Lulusan Ilmu Politik dari Universitas Indonesia tahun 2008 ini juga pernah menjadi relawan penelitian di Komnas Perempuan dan Puskapol UI untuk riset Kekerasan terhadap Perempuan dan Keterwakilan

Perempuan di Parlemen sejak tahun 2007. Sejak mahasiswa, aktif dalam kegiatan sosial kemahasiswaan di Senat Fisip UI, BEM UI dan sebagai reporter di FISIPERS FISIP UI. Penelitian yang pernah dilakukan adalah keuangan partai politik, dana kampanye, dan subsidi partai politik yang dilakukan bersama tim Perludem. Dan aktif terlibat dalam advokasi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dan UU No. 22/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

### **HEROIK MUTAQIN**

lahir pada tanggal 16 November 1992, di Bogor Jawa Barat. Meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada (FISIPOL UGM). Sejak mahasiswa, ia aktif diberbagai bidang organisasi kemahasiswaan mulai dari Korps Mahasiswa Politik dan Pemerintahan (KOMAP UGM) sebagai presiden, kemudian pimpinan bidang sosial dan politik senat mahasiswa FISIPOL UGM, dan menjadi mentri aksi dan propaganda BEM KM. Selain itu, pria yang dikenal dengan sapaan Oik ini, pernah menjadi asisten peneliti di Politics & Government (POLGOV) Research Center UGM, dan semenjak November 2014 aktif di Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM).

### **RAMLAN SURBAKTI**

adalah seorang akademisi di FISIP Universitas Airlangga, Surabaya. Selain itu, beliau merupakan praktisi Pemilu yang juga pernah menjabat sebagai Komisioner KPU pada periode tahun 2004. Aktif menulis di bebrbagai media massa, menjawab beberapa isu krusial terkait pelaksanaan pemilu di Indonesia.



## **LATAR BELAKANG**

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

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. 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 para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

## **VISI**

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

## **MISI**

1. Menguatkan kapasitas perludem untuk menjadi lembaga yang transparan, akuntabel, dan demokratis.
2. Meningkatkan kapasitas personil perludem untuk menjadi pegiat pemilu yang berintegritas dan berkompeten.
3. Mengembangkan pusat riset, data, dan informasi kepemiluan di Indonesia
4. Membangun sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi
5. Meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan, penyelenggara, peserta dan pemilih agar memahami filosofi tujuan pemilu dan demokrasi serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
6. Memantau penyelenggaraan pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan dan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis
7. Memperluas jaringan kelembagaan untuk memperkuat nilai – nilai pemilu yang demokratis.

## **KEGIATAN**

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau

pemilu/pilkada; dll.

3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll