



# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #9

## KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU PEMBARUAN HUKUM PEMILU MENUJU PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN PEMILU SERENTAK DAERAH



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.

**KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU  
PEMBARUAN HUKUM PEMILU MENUJU PEMILU  
SERENTAK NASIONAL DAN PEMILU SERENTAK  
DAERAH**

Jurnal Pemilu dan Demokrasi #9

**DEWAN PENGARAH**

Prof. Topo Santoso, SH., M.H., Ph.D  
Dra. Siti Noordjanah Djohantini, M.M., M.Si

**PENANGGUNG JAWAB**

Titi Angraini, SH., M.H.

**PEMIMPIN REDAKSI**

Khoirunnisa Agustyati

**REDAKTUR PELAKSANA**

Fadli Ramdhanil  
Heroik M Pratama

**TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL**

Effie Herdi

**DITERBITKAN OLEH:**

Yayasan Perludem  
(Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi)  
Jalan Tebet Tmur IVA No. 1, Tebet,  
Jakarta Selatan  
Telp: 021-8300004 Fax: 021-83795697  
[www.perludem.org](http://www.perludem.org), [perludem@gmail.com](mailto:perludem@gmail.com)

# KATA PENGANTAR

Sejak perubahan UUD 1945 Indonesia telah menyelenggarakan empat kali pemilu legislatif, empat kali pemilu presiden, dan tiga kali gelombang pilkada. Untuk menyelenggarakan ketiga jenis pemilu tersebut telah dikeluarkan 14 undang-undang yang mengatur pemilu, dari 14 undang-undang tersebut hingga saat ini terdapat UU yang masih berlaku: UU No 42/2008 tentang pemilu presiden, UU No 15/2011 tentang penyelenggara pemilu, UU No 8/2012 tentang pemilu legislatif, dan UU No 10/2016 tentang perubahan kedua undang-undang pilkada. Namun dari ke-14 undang-undang tersebut muncul kompleksitas pengaturan pemilu, kompleksitas penyelenggaraan pemilu, dan kompleksitas pemerintahan hasil pemilu.

Kompleksitas pengaturan pemilu ini ditandai oleh selalu digugatnya undang-undang pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Kompleksitas penyelenggaraan pemilu terlihat dari banyaknya petugas, tingginya anggaran, besarnya volume dan varian surat suara, serta rumitnya teknis penghitungan suara. Sedangkan kompleksitas pemerintahan hasil pemilu tampak oleh banyaknya partai politik di parlemen, koalisi tidak berpola dan rapuh, serta terjadinya pemerintahan terbelah secara horisontal dan pemerintahan terputus secara vertikal.

Adanya kompleksitas ini mendorong adanya perubahan besar dalam kerangka hukum penyelenggaraan pemilu

selama ini, mulai dari model pengaturan, manajemen penyelenggaraan, hingga format pemerintahan hasil pemilu. Demi menciptakan kepastian dan keadilan hukum maka pengaturan pemilu harus disatupadikan atau dikodifikasi. Kodifikasi undang-undang pemilu sesungguhnya bukan sesuatu yang rumit karena baik undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, maupun undang-undang pilkada dalam pengaturannya menggunakan asas yang sama, menggunakan model manajemen yang sama, dan menggunakan model penegakan hukum yang sama.

Dalam mendorong advokasi terbentuknya kodifikasi undang-undang pemilu bukan hanya menggabungkan keempat undang-undang yang mengatur pemilu tetapi juga membenahi pengaturan dari isu-isu penting yang tentang pemilu. Sehubungan dengan hal itu inisiatif masyarakat sipil yang tergabung dalam “Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu” telah berdiskusi panjang mengenai 9 (sembilan) isu penting yang mengatur pemilu yang terdiri dari: subkomite kelembagaan penyelenggara pemilu, subkomite sistem pemilu, subkomite keterwakilan perempuan, subkomite pendaftaran pemilih, subkomite kampanye dan dana kampanye, subkomite aksesibilitas pemilu, subkomite teknologi kepemiluan, subkomite penegakan hukum pemilu, dan subkomite pemantauan dan partisipasi masyarakat.

Hasil diskusi dan kesimpulan dari subkomite tersebut merupakan usulan pembaruan terhadap undang-undang kepemiluan yang selama ini mengatur pemilu presiden,

pemilu legislatif, pemilu kepala daerah, dan penyelenggara pemilu. Adanya rekomendasi ini diharapkan akan meningkatkan kualitas pemilu kita baik dari segi proses maupun hasil. Berangkat dari hal tersebut, Jurnal Pemilu & Demokrasi edisi 9 dengan tema “**KODIFIKASI UNDANG UNDANG PEMILU PEMBARUAN HUKUM PEMILU MENUJU PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN PEMILU SERENTAK DAERAH**” yang ada dihadapan pembaca ini berusaha untuk memetakan permasalahan yang selama ini dalam kepemiluan Indonesia dan memberikan rekomendasi untuk permasalahan tersebut. Akhir kata, harapannya jurnal ini dapat memberikan kontribusi dalam diskursus kepemiluan sekaligus menjadi salah satu referensi bagi seluruh aktor demokrasi untuk memperbaiki penyelenggaraan pemilu menuju pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah

Jakarta, Agustus 2016

**TITI ANGGRAINI**  
DIREKTUR EKSEKUTIF PERLUDEM

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
<b>Syarat Kepesertaan Peserta Pemilu</b> .....	1
Khoirunnisa Agustiyati	
<b>MENGATUR RELAWAN POLITIK: MENEGASKAN BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILU</b> .....	19
Maharddhika	
<b>Memperbaiki Mekanisme Penegakan Hukum Pemilu</b> .....	42
Fadli Ramadhanil	
<b>PENGAWASAN PEMILU POLITIK UANG DAN DANA KAMPANYE</b> .....	70
Indonesia Corruption Watch	
<b>KOMISI PEMILIHAN UMUM SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM</b> .....	96
Catherine Natalia	
<b>MENARIK KERAH KETERWAKILAN PEREMPUAN</b> .....	126
USEP HASAN SADIKIN	
<b>AGAR PEMILU UNTUK SEMUA: CATATAN KEBERPIHAKAN TERHADAP PEMILIH DISABILITAS</b> .....	155
Kholilullah P.	
<b>Inklusifitas dalam Daftar Pemilih</b> .....	187
Khoirunnisa Agustiyati	
<b>Menyederhanakan Sistem Kepartaian</b> .....	211
Heroik M. Pratama	
<b>Rekapitulasi Elektronik: Langkah Strategis dalam pengembangan Teknologi Pemilu di Indonesia</b> .....	245
Diah Setiawaty dan Sebastian Vishnu	
Profil Penulis .....	285

# SYARAT KEPESERTAAN PESERTA PEMILU

**Khoirunnisa Agustyati**

## **ABSTRAK**

*Undang-undang sebagai aturan main dalam pemilu menentukan nasib partai politik. Nasib partai politik tidak hanya ditentukan dalam menentukan mekanisme siapa yang menjadi pemenang pemilu, tetapi juga ketika menentukan siapa yang berhak menjadi peserta pemilu. Ketentuan persyaratan untuk menjadi peserta pemilu terus berubah dari pemilu ke pemilu. Tampak dalam undang-undang bahwa persyaratan yang harus dipenuhi partai politik untuk menjadi peserta pemilu dari pemilu ke pemilu terus menyulitkan, khususnya bagi partai baru. Untuk itulah dibutuhkan desain baru dalam persyaratan peserta pemilu, khususnya menuju pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah.*

**Kata Kunci:** undang-undang pemilu, syarat kepesertaan peserta pemilu, pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah.

## **PENGANTAR**

Undang-undang pemilu sebagai aturan main dalam pemilu dapat dikatakan sebagai undang-undang yang paling menentukan nasib partai politik. Bukan hanya menentukan bagaimana pemenang pemilu dapat dihasilkan, tetapi juga menentukan siapa saja yang berhak untuk menjadi peserta dalam pemilu. Karena sifatnya yang menentukan nasib partai politik, maka wajar jika

setiap kali akan menyelenggarakan pemilu selalu ada perubahan terhadap undang-undang pemilu. Setidaknya hal ini terlihat dengan banyaknya undang-undang pemilu yang ditetapkan sejak era reformasi hingga Pemilu 2014 lalu<sup>1</sup>.

Salah satu yang menyebabkan berubahnya undang-undang adalah kepentingan partai politik yang berbeda-beda. Hal ini juga yang menyebabkan adanya perdebatan yang cukup alot terkait sejumlah isu tentang sistem pemilu yang akan digunakan. Salah satu yang memicu perdebatan adalah pembahasan mengenai ambang batas. Pada pembahasan UU No 10/2008 perdebatan mengenai ambang batas terjadi antara partai kecil dan partai besar. Partai kecil dan menengah ingin mempertahankan ambang batas sebesar 2.5%, sementara Partai besar ingin menaikkan angka ambang batas menjadi 5%.

Perdebatan mengenai besar kecilnya ambang batas parlemen (parliamentary threshold) dalam pembahasan undang-undang pemilu, disebabkan adanya keyakinan untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen hasil pemilu. Perdebatan ini muncul kembali pada pembahasan UU No 8/2012, padahal angka yang sebelumnya diperdebatkan sudah meningkat dari pemilu sebelumnya, yaitu hingga 3.5%. Setelah perdebatan yang cukup panjang, akhirnya diputuskan bahwa ambang batas parlemen untuk Pemilu 2014 adalah 3.5%.

Perdebatan mengenai ambang batas tersebut, membuat sejumlah fraksi di parlemen berbeda-beda dalam mengusulkan angka ambang batas yang akan digunakan. Adapun posisi dan argumentasi dari setiap fraksi, dapat dilihat dalam table berikut ini (Veri Junaidi, 2013, pp. 123-124) :

---

1 Miriam Budiardjo, 2009, Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 367

TABEL 1 POSISI FRAKSI DAN ARGUMENTASI BESARAN  
AMBANG BATAS

Fraksi	Posisi	Argumentasi
Partai Demokrat	Peningkatan PT Menjadi 4%	Untuk memperkuat sistem presidensial maka jumlah partai perlu disederhanakan
Partai Golkar	Peningkatan PT Menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penting untuk penataan sistem politik juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara</li> <li>• Agar tidak terjadi pemborosan proses di politik khususnya di DPR</li> </ul>
PDIP	Peningkatan PT Menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sebagai negara kepulauan dan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar demi efektivitas pembangunan</li> <li>• Dengan jumlah partai yang lebih sederhana akan lebih mudah dalam tercapainya kesepakatan dalam membuat kebijakan dan program pembangunan.</li> </ul>

Fraksi	Posisi	Argumentasi
PKS	Peningkatan PT Menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan PT tidak akan membunuh partai kecil,</li> <li>• Untuk menyederhanakan jumlah partai.</li> </ul>
PAN	PT tetap 2.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PT di angka 2.5% sudah cukup menyederhanakan partai yang masuk di DPR 2009-2014 dibanding DPR periode sebelumnya.</li> <li>• Dengan angka PT 2.5% saja suara yang hilang sudah mencapai 19 juta suara.</li> <li>• Penerapan PT 2.5% baru sekali diterapkan dalam pemilu sehingga belum perlu untuk dievaluasi</li> </ul>
PKB	PT tetap 2.5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PT 2.5% yang digunakan pada Pemilu 2009 layak dipertahankan</li> <li>• Peningkatan PT hingga 5% dapat membunuh demokrasi karena sama dengan memperbanyak suara yang hangus/hilang.</li> <li>• Peningkatan PT akan mengurangi legitimasi keterwakilan di DPR</li> </ul>

Fraksi	Posisi	Argumentasi
Gerindra	Menolak PT ditingkatkan menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dengan adanya PT 2% sudah membuat suara hilang menjadi 19 juta suara</li> <li>• Gerindra setuju dengan gagasan penyederhanaan partai, namun bukan dengan meningkatkan PT melainkan dengan pengetatan syarat partai yang akan ikut dalam pemilu.</li> </ul>
Hanura	Peningkatan PT menjadi 3%	Penetapan peningkatan PT harus dilakukan secara rasional. Angka 3% diajukan demi berjalannya kompromi dalam pembuatan undang-undang di DPR.

Dari table tersebut, terlihat bahwa terdapat perbedaan di antara partai besar dan partai kecil dalam penentuan angka ambang batas parlemen. Partai kecil merasa tidak perlu meningkatkan PT, karena akan semakin meningkatkan jumlah suara yang terbuang dalam pemilu. sementara partai besar beranggapan bahwa dengan meningkatnya angka PT, maka akan terjadi penyederhanaan dan efektivitas di parlemen hasil pemilu.

Apabila kita melihat dari hasil pemilu 2009 dan pemilu 2014, tentu kita akan berpikir ulang terkait asumsi yang digunakan oleh partai besar tersebut. Sebab, pada Pemilu 2009 dengan angka ambang batas 2,5%, telah menghasilkan 9 partai di parlemen. Sedangkan, pada pemilu 2014 dengan angka ambang

batas 3,5%, justru menghasilkan jumlah partai politik menjadi 10 partai di parlemen. Kedua variable tersebut telah membuktikan bahwa ternyata peningkatan angka PT bukanlah cara untuk menyederhanakan partai di parlemen.

Melihat realitas politik yang ada di masyarakat yang plural dan memperhatikan sistem hukum nasional yang berlaku, partai politik dapat dikategorikan menjadi empat jenis; Pertama, partai politik masyarakat, yaitu partai politik yang baru dibentuk oleh sekelompok masyarakat; Kedua, partai politik berbadan hukum, yaitu partai politik yang dibentuk oleh masyarakat dan memiliki badan hukum resmi, karena telah didaftarkan pada institusi yang berwenang; Ketiga, partai politik peserta pemilu, yaitu partai politik yang berbadan hukum dan memenuhi syarat sebagai peserta pemilu; Keempat, partai politik parlemen, yaitu partai politik peserta pemilu yang mendapatkan kursi di parlemen (Mellaz, 2011, p. 34).

Dari keempat kategori partai politik tersebut, manakah yang ingin disederhanakan? Jika menggunakan ambang batas formal ataupun ambang batas matematis, maka ambang batas tersebut hanya berlaku pada partai politik peserta pemilu dan partai politik di parlemen. Penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik berbadan hukum dapat dilakukan melalui undang-undang partai politik, yakni dengan cara memperketat pembentukan partai politik berbadan hukum. Hal ini dilakukan agar tidak setiap orang dapat dengan mudah mendirikan partai politik (Mellaz, 2011).

## **PRINSIP SYARAT KEPESERTAAN PEMILU MENURUT UNDANG-UNDANG**

Sejak masa reformasi, Indonesia telah mengeluarkan empat undang-undang partai politik. Menjelang Pemilu 1999, persyaratan membentuk partai politik dipermudah, yakni cukup didirikan oleh 50 orang yang berumur 21, kemudian membuat

akte didepan notaris (Pasal 2, 3, dan 4 UU No. 2/1999). Kondisi ini tidak lepas dari kesejarahan partai politik di Indonesia yang sebelumnya di monopoli oleh Orde Baru.

Setelah melewati pemilu 1999 dengan euforia keterbukaan, syarat pendirian partai politik mulai diperketat menjelang Pemilu 2004. Selain harus didukung sedikitnya 50 orang dan harus membuat akte pendirian di hadapan notaris, partai juga harus memiliki pengurus dan kantor di 50% Provinsi dan 50% Kabupaten/Kota pada Provinsi yang dimaksud (Pasal 2,3, dan 4 UU No. 21/2002).

Namun, persyaratan ini masih dianggap terlalu mudah, hal ini terlihat dari banyaknya partai politik baru yang mendaftarkan diri ke Depkumham. Karena itu, menjelang Pemilu 2009 persyaratan mendirikan partai diperketat lagi, jumlah pendiri tetap 50 orang, tetapi harus menyertakan 30% perempuan. Selanjutnya partai politik harus memiliki pengurus dan kantor di 60% provinsi dan di 50% kabupaten/kota dari provinsi yang dimaksud, serta di 25% kecamatan di kabupaten/kota yang dimaksud (Pasal 2,3, dan 4 UU No.2/2008).

Menjelang Pemilu 2014 persyaratan untuk mendirikan partai politik kembali diubah. Partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit oleh 30 orang dan didaftarkan oleh paling sedikit 50 orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik dengan akta notaris. Terkait dengan kepengurusan partai politik, partai politik harus memenuhi syarat yang lebih berat dibandingkan dengan ketentuan pada undang-undang sebelumnya. Partai politik harus memiliki 100% kepengurusan di tingkat provinsi di Indonesia dan paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, serta paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan (Pasal 2 dan 3 UU No. 2/2011).

Jika melihat syarat administrasi yang harus dipenuhi untuk dapat mendirikan partai politik, maka dapat dikatakan bahwa

syarat untuk mendirikan partai politik terus diperketat. Tetapi pada kenyataannya, syarat tersebut dapat dipenuhi oleh partai politik baru, apalagi jika pendiri partai politik memiliki dana yang cukup untuk membentuk dan menyewa kantor partai di provinsi dan kabupaten/kota. kondisi syarat pendirian partai yang selalu diperketat tersebut, akan rentan terhadap permasalahan pelanggaran hak individu dalam berserikat dan berkumpul ( (Didik Supriyanto & August Mellaz , 2011 , hal. 38-39). Sehingga yang perlu dibatasi adalah persyaratan partai politik untuk mengikuti peserta pemilu.

Menyederhakan partai politik peserta pemilu dapat dilakukan melalui undang-undang pemilu. Ketentuan ini dapat diberlakukan kepada partai politik baru yang ingin mengikuti pemilu. Sementara bagi partai politik yang sudah menjadi peserta pemilu pada pemilu sebelumnya, untuk dapat mengikuti pemilu selanjutnya dapat menggunakan capaian hasil pemilu sebagai persyaratan. Sehingga ketentuan mengenai ambang batas perwakilan dapat digunakan sebagai perangkat untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. Hal ini sama halnya dengan syarat mendirikan partai politik, syarat partai politik untuk dapat ikut Pemilu juga semakin sulit dari pemilu ke pemilu.

Pemilu 1999 merupakan pemilu transisi dari rezim orde baru, oleh karenanya persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu cukup ringan. Pertama adalah sudah berstatus badan hukum sah; Kedua, memiliki pengurus dan kantor di 50% provinsi dan 50% di kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan. Pada Pemilu 2004 selain sudah berbadan hukum sah, syarat penyebaran pengurus dan kantor ditingkatkan, yaitu partai politik berbadan hukum memiliki pengurus dan kantor di 2/3 provinsi dan 2/3 kabupaten/kota dituntut memiliki minimal 1000 anggota atau 1/1000 jumlah penduduk. Persyaratan ini tidak berubah pada Pemilu 2009, kecuali ketentuan menyertakan 30% perempuan dalam kepengurusan di tingkat pusat. Syarat

kepesertaan dalam pemilu menjadi sangat berat untuk Pemilu 2014. Untuk menjadi peserta Pemilu 2014, partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya otomatis menjadi peserta Pemilu pada berikutnya, sementara bagi partai politik baru yang ingin menjadi peserta Pemilu 2014 harus memenuhi persyaratan, yaitu berstatus badan hukum, dan memiliki kepengurusan di seluruh provinsi di Indonesia, dan memiliki kepengurusan di 75% kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, serta memiliki kepengurusan di 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Persyaratan untuk menjadi peserta Pemilu 2014 bagi partai politik baru dianggap sangat berat dan bersikap diskriminatif. Oleh karena itu, ketentuan tersebut diuji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian ketentuan ini di batalkan oleh MK. Sehingga tidak hanya partai baru yang harus diverifikasi, tetapi juga partai lama yang sudah mendapatkan kursi di DPR.

## **PERMASALAHAN DALAM PENERAPAN/ IMPLIKASI PERATURAN**

Persyaratan partai politik untuk menjadi peserta Pemilu 2014 memberikan gambaran bahwa syarat untuk menjadi peserta Pemilu 2014 cukup berat. Hampir seluruh partai—baik partai yang ada di parlemen maupun partai nonparlemen—mengalami kesulitan untuk memenuhi seluruh persyaratan. Dari 46 partai yang mendaftar, hanya sepuluh partai yang lolos sebagai peserta pemilu. Dari sepuluh partai tersebut, 9 adalah partai yang sudah memiliki kursi di parlemen dan satu partai baru, yaitu; Partai Nasiona Demokrat (Nasdem). Sembilan partai tersebut otomatis dapat menjadi peserta pemilu, karena dalam Pasal 8 ayat (1) UU No 8/2012 menyatakan bahwa; “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan

suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya”. Artinya kesembilan partai tersebut tidak perlu diverifikasi kembali.

Sementara untuk partai nonparlemen dan partai baru harus mengikuti verifikasi untuk dapat menjadi peserta pemilu. Bahkan syarat yang harus dipenuhi oleh partai nonparlemen atau partai baru tersebut terbilang cukup memberatkan. Pasal 8 ayat (2) UU No 8/2012 mensyaratkan untuk partai baru atau partai nonparlemen harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. Berstatus badan hukum sesuai dengan UU Partai Politik;
- b. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c. Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. Memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. Menyerahkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik di kabupaten/kota;
- g. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;
- h. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU;
- i. Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Syarat-syarat tersebut terlihat memberatkan bagi partai baru ataupun partai nonparlemen, bahkan tidak adil. Hal ini yang kemudian adanya gugatan uji materiil ke Mahkamah Konsitusi (MK) terkait pasal-pasal tersebut. Hasil dari gugatan tersebut adalah MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 8 ayat (1)

dan (2) sepanjang frasa “yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai politik baru”, serta penjelasan Pasal 8 ayat (2) sepanjang frasa “yang dimaksud dengan partai politik baru adalah partai politik yang belum pernah mengikuti Pemilu” adalah bertentangan dengan UUD 1945.

Hal yang menjadi pertimbangan bagi MK adalah terdapat syarat yang berbeda antara kepesertaan Pemilu 2009 dengan Pemilu 2014. Syarat yang lebih memberatkan ini yang kemudian dinilai oleh MK bahwa, seluruh partai politik harus diverifikasi ulang tanpa melihat apakah partai tersebut sudah atau belum mendapatkan kursi di parlemen. Argumentasi yang disampaikan MK adalah (Veri Junaidi, 2013):

1. Adanya fakta hukum bahwa syarat yang harus dipenuhi Partai Politik untuk mengikuti Pemilu 2009 berbeda dengan persyaratan untuk Pemilu 2014. Syarat untuk menjadi peserta Pemilu 2014 justru berat dibandingkan dengan persyaratan peserta Pemilu 2009. Dengan demikian menjadi tidak adil, jika partai politik yang telah lolos menjadi peserta Pemilu 2009 tidak perlu diverifikasi lagi untuk dapat mengikuti Pemilu 2014 sebagai partai politik baru, sementara partai yang tidak memenuhi ambang batas harus verifikasi dengan syarat yang lebih berat.

2. Tujuan penyederhaan partai politik tidak dapat dilakukan dengan memberlakukan syarat-syarat yang berlainan kepada masing-masing Partai Politik. Penyederhaan mestinya dilakukan dengan menentukan syarat-syarat administrasi tertentu untuk mengikuti pemilu, namun syarat itu harus diberlakukan sama untuk semua partai politik tanpa pengecualian. Memberlakukan syarat yang berbeda kepada peserta suatu kontestasi yang sama, merupakan perlakuan yang tidak sama atau perlakuan yang berbeda (unequal treatment) dan bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28 D ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

Dari pertimbangan tersebut, bahwa syarat untuk menjadi peserta pemilu saat ini semakin menyulitkan khususnya bagi partai baru. Syarat-syarat yang ada dalam undang-undang pemilu juga tidak relevan dengan kebutuhan pemilu itu sendiri. Partai dituntut untuk memiliki kantor dari tingkat provinsi hingga tingkat kecamatan. Sehingga tidak jarang partai politik baru sulit untuk menyiapkan kantor tersebut ketika proses verifikasi dilakukan. Hal ini yang kemudian mendorong partai politik mendirikan kantor di daerah hanya sebatas formalitas agar dapat memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Sementara ketika masa pendaftaran telah selesai, maka partai tidak lagi mengurus kantornya yang ada di daerah.

## **REKOMENDASI UNTUK PEMILU NASIONAL DAN PEMILU DAERAH**

Sebagai sebuah instrumen demokrasi, Pemilu tidak hanya bertujuan sebagai mekanisme regenerasi pemimpin secara damai, tetapi juga pemerintahan yang terbentuk dapat berjalan secara efektif dan efisien. Walaupun memang efektivitas dan efisiensi dari pemerintahan juga bergantung dari sistem pemerintahan yang digunakan.

Sistem pemerintahan presidensil cenderung tidak berjalan efektif, setidaknya disebabkan oleh adanya tiga faktor. Pertama, kemunculan fenomena deadlock, karena penolakan legislatif kepada eksekutif. Kedua, adanya keterpisahan politik sebagai dampak dari mekanisme separation of power antara legislatif dan eksekutif, sehingga menjadikan hubungan keduanya tidak harmonis. Ketiga, terjadinya personalisasi kekuasaan pada presiden dan kekakuan pemerintahan akibat model fixed term (Lijphart, 1992).

Fiorina menyebut bahwa, waktu penyelenggaraan Pemilu parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya divided government. Menurutnya, pemerintahan terbelah

ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada waktu yang berbeda dan/atau cara yang tidak sama. Sehingga dapat dikatakan bahwa yang menjadi penyebab terjadinya *divided government* adalah pada perbedaan waktu penyelenggaraan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden (Fiorina, 1996).

Dari pendapat-pendapat tersebut, maka dorongan untuk memisahkan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal menjadi kuat. Pemisahan ini akan berimplikasi pada; Pertama, menjadikan pengurus partai lebih konsentrasi dalam melakukan rekrutmen para calon anggota legislatif. Ketersediaan calon juga lebih banyak, karena mereka yang tidak terpilih dalam pemilu nasional dapat diajukan kembali dalam pemilu lokal dan sebaliknya. Kedua, pemisahan ini akan mengurangi terjadinya konflik internal. Pemilu nasional akan menganalisis konflik pencalonan anggota DPR dan pencalonan presiden dan wakil presiden dalam satu waktu. kondisi ini juga juga terjadi di daerah, pemilu lokal akan menganalisis pencalonan anggota DPRD dan pencalonan kepala Daerah. Dengan demikian, partai punya banyak waktu untuk mengurus anggota dan konstituenya. Ketiga, pemisahan ini membuat durasi pemilu menjadi lebih pendek. Hal ini tidak saja memudahkan pemilih bersikap rasional, tetapi juga memudahkan pemilih untuk menghukum partai yang kinerjanya buruk (LIPI, 2014, pp. 30-31).

Dengan adanya dorongan pemisahan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal, maka persyaratan partai politik untuk menjadi peserta pemilu-pun perlu mengikuti desain pemilu tersebut. Partai politik tidak perlu mengumpulkan syarat administratif yang memberatkan, seperti yang disyaratkan dalam pemilu sebelumnya. Rekomendasi yang didorong ialah sebagai berikut;

1. Bagi partai politik yang memiliki kursi di DPR, maka dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya, atau;
2. Bagi partai politik yang mendapatkan kursi di 50%+1

DPRD Provinsi di Indonesia, maka dapat menjadi peserta Pemilu DPR pada pemilu berikutnya, atau;

3. Bagi partai politik yang mendapatkan kursi di 50%+1 DPRD Kabupaten/Kota di Indonesia dapat menjadi peserta Pemilu DPRD Provinsi pada pemilu berikutnya, atau;

4. Bagi partai baru agar ingin menjadi peserta pemilu, maka harus mengumpulkan dukungan sebanyak perolehan kursi minimal untuk mendapatkan kursi di dapil atau dapat membuktikan dukungan 1/1000 dari jumlah pemilih pada pemilu terakhir.

**TABEL 2 SYARAT KEPESERTAAN PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU**

Pemilu Nasional	Pemilu Lokal
Memiliki kursi DPR	Memiliki kursi DPR
Memiliki kursi 50%+1 di DPRD Provinsi	Memiliki kursi 50%
Memiliki kursi 50%+1 di DPRD Kabupaten/Kota	Partai baru wajib mengumpulkan dukungan sebanyak perolehan kursi minimal atau membuktikan dukungan 1/1000 dari jumlah pemilih pada pemilu terakhir.

Adanya syarat memiliki kantor bagi partai politik dari level pusat sampai dengan kecamatan, apabila hal itu benar-benar dijalankan oleh partai dan tidak hanya sebatas formalitas belaka. Hal ini akan mendorong institusionalisasi partai politik termasuk pengakaran partai politik sampai dengan level grass root masyarakat. Untuk itu, dalam rangka tetap mendorong adanya institusionalisasi partai yang tidak hanya formalitas belaka, semestinya syarat pendirian kantor hanya sampai level

kabupaten/kota saja. Akan tetapi, setiap partai politik harus memiliki dan membuktikan kepengurusan partai sampai dengan level kecamatan di Kabupaten/Kota.

Mekanisme seperti ini selain mempermudah partai politik, dapat mempermudah tugas sebagai penyelenggara pemilu dalam melakukan verifikasi langsung di lapangan. Sejauh ini KPU sendiri mengalami kesulitan yang sama akibat minimnya sumber daya manusia yang dimiliki untuk melakukan verifikasi secara faktual di lapangan. Hal ini dikarenakan setiap petugas perlu mengecek secara satu persatu, apakah kantor yang didaftarkan partai politik tersebut benar-benar ada atau tidak. Ditengah kondisi yang seperti ini, pada akhirnya proses verifikasi-pun tidak dilakukan secara faktual melainkan hanya berupa sampling.

Tidak hanya berhenti sampai disitu, hal lain yang menyulitkan dan menjadikan proses verifikasi partai politik peserta pemilu sebagai formalitas belaka ialah adanya ketentuan memiliki anggota dengan jumlah 1000 atau 1/1000 dari jumlah penduduk di Kabupaten/Kota (Pasal 8, ayat 2, huruf f UU 8/2012). Ketentuan ini sering kali dikelabui oleh partai politik dengan menjaring individu masyarakat yang sebetulnya bukan anggota partai politik. Untuk itu, paling tidak verifikasi partai politik peserta pemilu dapat dilakukan dengan membuktikan bahwa partai politik mampu meraih dukungan dari masyarakat sebesar harga satu kursi minimal di dapil tersebut. Bagi partai yang mampu membuktikan adanya dukungan tersebut dapat dinyatakan lolos, sedangkan partai politik yang tidak mampu membuktikan dukungan dinyatakan tidak lolos. Mekanisme seperti ini selain mempermudah partai maupun penyelenggara dalam proses rekapitulasi, ketentuan ini tentunya sangat relevan untuk membuktikan kesiapan partai dalam pemilu dibandingkan dengan syarat setiap partai politik memiliki kantor.

Selain membuktikan dukungan seharga jumlah kursi minimal

dalam satu dapil, pilihan lain yang bisa dipertimbangkan ialah setiap partai politik diwajibkan untuk membuktikan dukungan 1/000 dari jumlah pemilih terakhir yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Hal ini jauh lebih ringan dan jauh lebih bermanfaat bagi partai politik untuk memanasakan mesin partai, termasuk mengetahui seberapa jauh dukungan yang ia miliki sebelum pemilu. Berdasarkan simulasi yang sudah dibuat dengan membandingkan jumlah anggota 1/1000 dari jumlah penduduk dan jumlah pemilih terakhir. Ketentuan berdasarkan jumlah daftar pemilih terakhir jauh lebih ringan dibandingkan dengan ketentuan jumlah penduduk (lihat tabel 2). Dengan adanya mekanisme ini proses verifikasi faktual-pun akan lebih mudah dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

## REFERENSI

Ambardi, K. (2009). *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: KPG.

Didik Supriyanto & August Mellaz . (2011 ). *Ambang Batas Perwakilan* . Jakarta : Perludem.

Fiorina. (1996). *Devided Government 2nd Edition*. Boston : Allyn and Bacon .

Husein, H. (2014). *Pemilu Indonesia. Fakta, Angka, Ananlisis, dan Studi Banding*. Jakarta: Perludem.

Khoirunnisa Agustiyati, Lia Wulandari dkk . (2013). *Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD: Penerapan Prinsip Demokratis dalam Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2014*. Jakarta: Perludem.

Laakso & Taagepera . (1979). *Effective Number of Parties: A Measure with Aplication to West Eropa* . dalam *Comparative Political Studeis* .

Lijphart, A. (1992). *Parliamentary Versus Presidential*

Government. Oxford: Oxford University Press.

LIPI. (2014). Position Paper LIPI Pemilu Serentak Nasional 2019. Jakarta : LIPI Press.

Mellaz, D. S. (2011). Ambang Batas Perwakilan. Pengaruh Parliemantary Threshold Terhadap Penyederhaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu. Jakarta: Perludem.

Nuryanti, S. (2006). Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia. Jakarta: LIPI Press.

P Kartawidjaja & S Pramono . (2009 ). Akal-Akalan Daerah Pemilihan . Jakarta : Perludem .

Pamungkas, S. (2009). Perihal Pemilu . Yogyakarta : Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM .

Rae, D. W. (1967). The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven and London: Yale University Press.

Ramlan Surbakti, D. S. (2012). Seri Demokrasi Elektoral. Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih. Jakarta: Kemitraan.

Ramlan Surbakti, D. S. (2012). Seri Demokrasi Elektoral: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih. Jakarta, Jakarta, Jakarta: Kemitraan.

Supriyanto, D & Mellaz, A. (2011). Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proposionolitas Hasil Pemilu. Jakarta : Perludem.

Veri Junaidi, K. N. (2013). Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Partisipasi dan Keterbukaan Publik Dalam Penyusunan UU No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Jakarta: Perludem.



# MENGATUR RELAWAN POLITIK: MENEGASKAN BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILU

**Maharddhika**

## **ABSTRAK**

*Partisipasi politik pemilih pada masa pemilu dapat dikategorikan menjadi partisipasi partisan dan nonpartisan. Partisipasi dalam kategori partisan dapat berbentuk seperti relawan politik yang kini marak muncul untuk mendukung bakal calon kepala daerah. Kelompok relawan politik telah menjadi entitas baru dalam praktik politik dan pemilu. Relawan politik menjadi satu kelompok di luar struktur partai politik dan tim kampanye yang turut berkontribusi bagi kemenangan kandidat peserta pemilu. Namun yang menjadi kritik bagi relawan ini adalah akuntabilitas mereka khususnya dalam pelaporan keuangan. Hal ini penting agar entitas politik ini tidak ditumpangi oleh pihak yang sengaja memanfaatkan kerelawanan masyarakat.*

**Kata Kunci:** partisipasi politik, relawan politik, akuntabilitas relawan.

## **PENGANTAR**

Politik hari ini telah banyak dimeriahkan oleh partisipasi masyarakat yang berbasis kesukarelawan. Jauh sebelum penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta 2017 bergulir, muncul kelompok-kelompok relawan yang mendukung

(bakal) calon kepala daerah. Beberapa kelompok tersebut di antaranya adalah Relawan Adhyaksa, Pendukung Yusril, Sahabat Djarot, Sahabat Sandiaga Uno, Suka Haji Lulung, dan Teman Ahok. Munculnya kelompok-kelompok ini menjadi tren baru sejak Pemilu 2014. Pada Pemilu 2014, muncul relawan yang bergotong royong atas kemauan sendiri untuk mendukung salah satu kandidat. Relawan ini lepas dari tim kampanye yang didanai oleh calon, namun menjadi bagian dari agenda partai.

Beragam agenda politik dilakukan oleh para relawan, salah satunya adalah melakukan mobilisasi massa. Hal ini bertujuan untuk menghimpun masyarakat dengan harapan dapat bersama mendukung calon yang dikehendaki. Dalam hal ini, ada dua ciri relawan yang memobilisasi massa untuk kemenangan calon. Pertama, dalam gerakannya, massa tidak bergantung dan berafiliasi dengan struktur partai. Kedua, uang sebagai modal memobilisasi datang dari sumbangan sukarela. Selain relawan yang mendukung kandidat, muncul juga relawan independen yang bergerak atas kehendak sendiri untuk turut menjaga integritas hasil pemilu. Situs crowdsourcing kawalpemilu.org adalah salah satu contoh partisipasi masyarakat yang menjaga integritas hasil pemilu.

Kawalpemilu.org muncul atas respon bagi keterbukaan KPU. Situs ini memuat tabulasi dari hasil rekapitulasi data scan C1 (jumlah perolehan suara di masing-masing TPS) untuk pemilihan presiden 2014. Data scan C1 yang ada di web KPU di tabulasi, diunggah, dan diperbarui pada server kawalpemilu.org setiap sekitar sepuluh menit. Lepas dari motifnya yang bertujuan mengawal Pemilu 2014 sehingga terbebas dari kecurangan-kecurangan, kawalpemilu.org menunjukkan fenomena yang menarik di masyarakat Indonesia; pengoperasiannya sepenuhnya dilakukan oleh relawan-relawan. Baik pengembang aplikasi maupun 700 relawan yang memasukkan data, semua bekerja tanpa diperintah ataupun dibayar. Relawan yang terdiri

dari netizen independen ini secara sukarela memasukkan data secara gotong royong. Pada laman Facebook, situs ini menyatakan bahwa mereka adalah sebuah gerakan partisipasi netizen independen yang berpihak pada kebenaran data.

Dimensi dari partisipasi masyarakat dalam pemilu memang luas, tapi melihat dari fenomena Pemilu 2014, tergambar dua jenis partisipasi masyarakat, yakni: partisan dan non-partisan. Aktivitas yang dilakukan relawan dalam memobilisasi massa adalah suatu bentuk partisipasi yang berpihak pada kemenangan salah satu kandidat. Sementara aktivitas relawan dalam menghimpun data kepiluan terlihat sebagai suatu upaya untuk ikut menjaga integritas pemilu.

Dari latar belakang di atas, setidaknya ada dua hal yang bisa dirumuskan. Pertama, penyelenggaraan pemilu pasca Perubahan UUD 1945 telah melahirkan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat di luar pemberian suara. Bentuk-bentuk partisipasi tersebut sering tumpang tindih antara keterlibatan kelompok masyarakat yang mendukung peserta pemilu, dengan keterlibatan kelompok masyarakat non-partisan yang menjaga pemilu sesuai dengan prinsip luber dan jurdil. Bentuk-bentuk partisipasi tersebut harus dirumuskan kembali, agar partisipasi kelompok masyarakat partisan ikut bertanggungjawab dalam kemenangan peserta pemilu dan kelompok masyarakat non-partisan tetap dalam posisi independen yang ikut bertanggungjawab atas penjagaan nilai-nilai pemilu demokratis berdasarkan prinsip luber dan jurdil.

Kedua, pemaknaan partisipasi mengalami tumpang-tindih antara kelompok masyarakat partisan dan non-partisan. Hal ini menyebabkan partisipasi masyarakat—yang seharusnya independen—seringkali ditunggangi kepentingan politik dari peserta pemilu. Problematika tersebut dapat diselesaikan dengan berbagai cara, salah satunya dengan membuka pendaftaran dan akreditasi bagi kelompok masyarakat, agar

MENYERENTAKAN PEMILU, MEMUSATKAN ANGGARAN PILKADA  
independensi partisipasi masyarakat dapat terjamin.

Studi ini bertujuan untuk mendeskripsikan prinsip-prinsip dan ruang lingkup partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu. Riset ini juga akan menjelaskan desain pengaturan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Dalam mencapai tujuan tersebut, riset ini menggunakan beberapa pendekatan; mengumpulkan hasil riset terdahulu dari beberapa lembaga penelitian yang terlibat dalam tim dan menyelenggarakan focus group discussion (FGD) atau diskusi terfokus. Hasil riset terdahulu tersebut disesuaikan dengan perhatian dan keahlian masing-masing lembaga. FGD mendiskusikan bagaimana desain pengaturan partisipasi masyarakat. Penelusuran dokumen-dokumen hasil penelitian, laporan pemantauan, dan laporan dari lembaga-lembaga penyelenggara pemilu untuk menunjang riset ini.

## **BENTUK DAN PRINSIP PARTISIPASI MASYARAKAT**

Partisipasi politik menurut Miriam Budiardjo, dapat dimaknai sebagai kegiatan seseorang atau kelompok orang secara sukarela untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah.<sup>1</sup>

Pascareformasi, pemilu jadi ajang persaingan terbuka antar peserta pemilu untuk memobilisasi dukungan suara pemilih dalam meraih kemenangan. Perubahan sistem pemilu menjadi proporsional daftar terbuka juga turut membuat intensitas interaksi antara masyarakat/pemilih dengan berbagai pihak, yaitu; peserta Pemilu (partai politik beserta kandidatnya),

---

1 Miriam Budiardjo, 2009, Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. Hlm. 367

Pemerintah (pusat-daerah), penyelenggara pemilu, dan lembaga pengawas pemilu, serta para pemantau.

Ada empat hal yang mengaitkan pentingnya partisipasi politik masyarakat dengan pemilu yang demokratis (Bjornlund, 2004). Pertama, kehendak rakyat—sebagaimana tercantum dalam The Universal Declaration of Human Right (UDHR)—harus menjadi dasar dari pemerintahan yang diekspresikan melalui pemilihan umum yang jujur dan adil. Kedua, pemilu demokratis berkontribusi terhadap penghargaan hak sipil lainnya. Demokrasi elektoral menjadi indikator yang paling baik dari kemajuan hak sipil dan hak asasi manusia. Ketiga, pemilu, khususnya pada negara yang masih mengalami transisi demokrasi, dapat memberikan ruang kepada warga negara untuk terlibat dalam ruang publik, karena mendorong masyarakat untuk turut mengawasi, melakukan kajian, pendidikan pemilih, dan melakukan advokasi.

Selain itu, pemilu juga mendorong keterlibatan masyarakat yang ‘ter-marginal-kan’ untuk aktif terlibat di ruang publik, seperti: kelompok minoritas, perempuan, disabilitas. Keempat, mendorong pemerintahan yang efektif dan stabil. Walaupun, tidak dapat dipungkiri bahwa pemilu dapat menyebabkan masyarakat terkotak-kotak akibat mendukung salah satu pihak atau calon. Akan tetapi, pemilu yang kompetitif dapat mendorong proses transisi ke demokrasi yang terkonsolidasi.

Oleh karena itu, proses penyelenggaraan pemilu demokratis sangat membutuhkan partisipasi masyarakat sebagai pemilik hak suara. Selaian itu, terdapat beberapa hal penting yang berakitan dengan partisipasi masyarakat, yakni; Pertama, untuk meningkatkan minat dan kepedulian warga negara terhadap penyelenggaraan Pemilu, serta pengetahuan/informasi tentang proses penyelenggaraan Pemilu. Kedua, pelaksanaan kedaulatan Partai berada pada anggota, kedaulatan rakyat, hak asasi manusia dalam bidang politik, pengakuan atas legitimasi

partai politik, legitimasi penyelenggara negara (legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah), dan sistem politik pada umumnya. Ketiga, untuk menjamin pemilu yang adil (menyampaikan hasil pemantauan dan pengaduan atas dugaan pelanggaran ketentuan perundang-undangan pemilu), dan menjamin integritas hasil pemilu (penghitungan cepat hasil pemilu).<sup>2</sup>

Pengelompokan partisipasi berdasarkan manfaat tersebut, dapat disederhanakan dalam tabel berikut.

**TABEL 1: PENGELOMPOKAN JENIS PARTISIPASI BERDASAR MANFAATNYA**

Meningkatkan minat dan informasi kepemiluan	Legitimasi keterpilihan	Integritas hasil pemilu
Sosialisasi pemilu	Memilih calon dan pasangan calon	Pemantauan dan pengawasan
Pendidikan pemilih	Musyawaharah membahas rencana visi, misi, dan program partai dalam pemilu	Pelaksanaan penghitungan cepat atas hasil pemungutan
suara di TPS		
Pemberitaan dan penyiaran media massa	Dukungan aktif kepada peserta	
pemilu/calon		
Survei dan penyebarluasan hasil survei	Mengajak dan mengorganisasi dukungan atau	

<sup>2</sup> Surbakti, Ramlan, and Didik Supriyanto. *Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013

keberatan terhadap alternatif rencana kebijakan publik		
--------------------------------------------------------	--	--

Momen pemilu membuka ruang bagi masyarakat (warga biasa) untuk membangun partisipasi dalam bingkai membangun jembatan representasi politik antara masyarakat dan politisi (elected politician). Pemilu diyakini mampu mentransformasi relasi partisipasi antara masyarakat dengan yang dipilihnya secara hirarkis, bahkan kadang intimidatif menjadi suatu hubungan yang setara. Aktivitas partisipasi masyarakat non-partisan tentu perlu dipastikan sifatnya, agar aktivitasnya lepas dari konflik kepentingan peserta pemilu. Nagore dan Tuccinardi (2014) mengidentifikasi dua prinsip nonpartisan: netralitas/imparsialitas dan bebas dari campur tangan politik (neutrality/impartiality and non-interference). Dua prinsip ini mengacu pada Deklarasi; “Global Principles for Nonpartisan Observation and Monitoring of Elections by Citizen Organizations” pada tahun 2012 lalu.

Imparsialitas mengharuskan partisipasi memperlakukan berbagai pihak dengan setara tanpa diskriminasi. Sementara netralitas mengharuskan melepaskan kepentingan politik, tidak terlibat dalam proses politis dan pemenangan kandidat.

*“Generally, impartiality requires treating all sides equally, not discriminating between any of them. Neutrality, on the other hand, requires detachment, not helping or being involved in the political process.”*

Prinsip non-interference, mengharuskan partisipasi menghormati kondisi lokal dan pemegang otoritas pemilu di semua tingkatan. Melakukan koreksi atau menyatakan bahwa kebijakan yang diterapkan di sebuah negara, terutama yang berhubungan dengan pemilu, adalah salah atau tidak sesuai

dengan prinsip internasional yang berlaku.

*“Respect the roles of impartial election authorities at all levels and at no time interfere unlawfully or inappropriately in the administration of the elections, as well as seek diligently to work in cooperation with impartial election officials, and follow lawful instructions from them or other appropriate authorities concerning protection of electoral integrity.”*

Selain dua prinsip ini, ada beberapa prinsip lain untuk mengidentifikasi terma nonpartisan. Bjornlund (2004) menjelaskan prinsip-prinsip nonpartisan internasional yang diterapkan sebagai prinsip pemantauan sebagai berikut.

1. Mematuhi seluruh peraturan dan perundang-undangan di negara yang dipantau. Bagi pemantau internasional yang akan memantau pemilu di sebuah negara, mereka harus mengikuti seluruh peraturan dan undang-undang yang ada di negara yang akan dipantau. Secara umum negara yang akan dipantau akan memberikan akreditasi kepada lembaga pemantau yang memiliki legalitas dan memberikan akses kepada lembaga tersebut untuk memantau pemilu di negara yang bersangkutan.

2. Imparsial dan netralitas. Setiap pemantau harus bersikap objektif terhadap seluruh proses dan hasil pemilu, dan tidak boleh memihak kepada partai politik tertentu atau kandidat dan harus menyandarkan pekerjaannya kepada integritas proses dan hasil pemilu.

3. Non-interferenc., Pemantau pemilu harus menghormati kondisi lokal di negara yang dipantau. Sebagai pemantau, tidak boleh melakukan koreksi atau menyatakan bahwa kebijakan yang diterapkan di sebuah negara, terutama yang berhubungan dengan pemilu adalah salah atau tidak sesuai dengan prinsip internasional yang berlaku. Hal ini penting karena sejumlah negara terkadang cukup sensitif dengan kehadiran pemantau internasional dalam pemilu karena ada kekhawatiran adanya intervensi dari asing.

4. Objektif, transparan, dan akurat. Pemantau harus memaparkan hasil temuannya secara objektif, dan harus bebas nilai. Hal-hal yang akan disampaikan harus berdasarkan fakta dan data lapangan, sehingga data yang dicatat tersebut haruslah data yang akurat.

5. Tidak memiliki konflik kepentingan. Lembaga pemantau pemilu tidak diperkenankan memiliki kepentingan tertentu. Lembaga pemantau hanya bertindak sesuai dengan tujuannya untuk melakukan pemantauan. Seorang pemantau harus berkomitmen penuh untuk membawa misi pemantauan.

6. Menjaga hubungan baik dengan penyelenggara pemilu pada negara yang dipantau. Lembaga pemantau harus dapat menjaga hubungan baik dengan penyelenggara pemilu pada negara yang dipantau. Menghormati peraturan yang berlaku, peran, dan kewenangan dari penyelenggara pemilu setempat. Beberapa hal yang perlu dihindari adalah tidak mengumumkan hasil pemilu tanpa ada persetujuan dari penyelenggara pemilu setempat.

7. Public comment. Pemantau pun perlu menghindari memberikan komentar pribadi kepada media.

8. Menjaga kekompakan dengan tim pemantau dan juga sesama pemantau. Agar kegiatan pemantauan dapat berjalan dengan lancar, tim pemantauan harus menjaga kesolidan tim pemantau. Untuk itu setiap pemantau harus berpartisipasi dalam briefing yang diberikan. Mengikuti instruksi dari ketua tim, mematuhi kerangka kerja, dan juga mematuhi peraturan dari lembaga pemantau.

## **POSISI RELAWAN POLITIK DAN BAGAIMANA MENGATURNYA**

Kelompok relawan politik telah menjadi entitas baru dalam praktik politik dan pemilu. Relawan politik menjadi satu kelompok di luar struktur partai politik dan tim kampanye yang turut berkontribusi bagi kemenangan kandidat peserta pemilu.

Marcin Walecki, doktor hukum dan ilmu politik lulusan Oxford, menyebut relawan ini sebagai partai ketiga—organisasi yang memengaruhi hasil pemilu, tapi dia bukan pelaku atau partai politik peserta pemilu. Praktik ini memang lazim terjadi di negara-negara yang berdemokrasi.

Dalam pengaturan soal relawan politik, undang-undang memang masih gagap. Dalam sejumlah regulasi paket politik yang tersedia, seperti UU Pilkada, UU Pemilu Legislatif, UU Pemilu Presiden, termasuk UU Partai Politik, pengaturan soal partisipasi masih terbatas. Sebagai contoh, UU No 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR,

DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (UU No 8/2012) mengatur partisipasi dalam Bab XIX: Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu. Bentuk partisipasi masyarakat yang disebut Pasal 246 adalah sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat (quick count) hasil pemilu.

Soal pendanaan relawan misalnya, paket undang-undang politik yang tersedia hanya mengatur sumbangan pendanaan bagi partai politik (pengusung), serta pasangan calon (pilkada dan pilpres) saja. Seperti dalam Pasal 74 ayat (2) dan (4) UU No 8/2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), norma yang muncul hanya terkait dengan pendanaan calon perseorangan, termasuk besaran sumbangan bagi calon perseorangan. Keterlibatan dalam upaya pemenangan kandidat berkonsekuensi pada mobilisasi massa yang kemudian juga tak bisa mengelak dari kebutuhan mengonsolidasikan ongkos politik—aktivitas mobilisasi finansial untuk keperluan logistik (pemasangan atribut, penyebaran alat peraga, dll).

Pengaturan ini tentu diperlukan agar tidak ada pihak-pihak yang menancapkan kepentingannya dengan memberi modal pada kelompok masyarakat untuk mendapat keuntungan pribadi. Lebih jauh, jika ini tidak diatur, maka relawan bisa menjadi arena baru tempat oligarki dengan menginvestasikan modalnya dan menyamakan kepentingan-kepentingannya.

Eksistensi relawan politik hingga kini belum terwadahi secara hukum. R. Ferdian Andi (2016) dalam opininya

di koran Republika menyebut relawan politik sebagai organisasi tanpa bentuk—tidak jelas jenis kelaminnya. Relawan tentu bukanlah entitas yang berbentuk partai politik, kendati aktivitasnya sama seperti partai politik, khususnya dalam hal memobilisasi massa, termasuk pendanaan sebagai konsekuensi turunan dari mobilisasi massa.

Relawan politik juga tidak berbentuk perkumpulan atau organisasi massa (ormas) yang berbadan hukum atau yang tidak berbadan hukum sebagaimana ketentuan yang diatur dalam UU No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Massa (Ormas). Seperti dalam ketentuan Undang-undang No. 17 Tahun 2013 Pasal 9 ayat (1) dan pasal 11 ayat (1) menjelaskan bahwa, organisasi massa dapat berbentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum Ormas, adapun yang berbadan hukum dapat berbentuk perkumpulan atau yayasan. Pada pasal berikutnya (Pasal 12 Ayat (1)) disebutkan soal persyaratan pendirian perkumpulan, yakni; akte pendirian, sumber pendanaan, NPWP atas nama perkumpulan, dan lain-lain.

Namun, keberadaan relawan politik—yang menjadi fenomena tersendiri dalam pergulatan politik di Indonesia—saat ini, tidak ada norma atau ketentuan yang mengatur kelompok tersebut. Karena memang secara normatif, peserta pemilu dalam pilkada, atau pilpres tidak mengenal istilah relawan atau relawan politik.

Kemudian, bagaimana pengaturan yang tepat untuk mengatur bentuk partisipasi ini?. Untuk menjawab kebutuhan pengaturan ini, perlu satu mekanisme untuk

menjelaskan jenis kelamin dari suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilu. Dari uraian bab sebelumnya sudah dijelaskan bahwa, partisipasi masyarakat dibagi ke dalam dua kategori, yakni: nonpartisanship dan partisanship. kedua kategori tersebut terletak pada keberpihakan dan pemenuhan prinsip-prinsip partisipasi masyarakat.

Garis tegas perbedaan keduanya berada pada relasi suatu kelompok dengan kandidat. Jika ia (kelompok) tidak terlibat dalam kemenangan kandidat, maka ia dapat dikategorikan sebagai relawan, independen, atau partisipasi masyarakat yang bersifat pasrtisipan. Sebaliknya, jika ia (kelompok) terlibat dalam upaya kemenangan kandidat, maka ia tidak bisa digolongkan sebagai relawan, independen, atau partisipasi masyarakat yang non-partisan. Dengan kata lain, kelompok tersebut dapat dikategorikan sebagai kelompok partisipan yang ikut aktif dalam kemenangan pemilu, sebagaimana Tim kampanye suatu Calon/Pasanagan Calon.

Fenomena relawan yang terlibat dalam kemenangan ini senada dengan kategori-kategori kampanye. Kampanye didefinisikan sebagai kerja terkelola yang berusaha agar calon dipilih atau dipilih kembali dalam suatu jabatan. Bedanya, kampanye menjadi cara yang digunakan oleh para calon untuk merayu pemilih, agar pemilih mau memberikan suaranya untuk mereka dengan sumber dana yang berasal dari partai politik dan calon, sumbangan perseorangan, dan perusahaan.

Dari kesamaan kategori ini dan kondisi sosial politik

yang berbeda di Indonesia dan negara lainya. Di Indonesia, tidak jarang relawan—yang sudah terorganisir—seringkali membangun komunikasi inten dengan peserta pemilu (Bakal Calon/Calon/Partai Politik). Berbeda dengan relawan terorganisir di Amerika yang tidak berkomunikasi dengan kandidat. Oleh karena itu, sudah sepatutnya pengaturan soal ‘relawan’ harus dipertegas di pengetauran kampanye dengan pertimbangan sifat dan prinsip relawan tersebut. Sehingga, semua yang bekerja untuk kandidat dan atau untuk kemenangan kandidat harus terdaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam hal ini juga termasuk Sumber dana, dan keanggotaan, serta proses verifikasi.

Sementara kelompok yang bersifat tidak terlibat dalam upaya pemenangan kandidat, ia mesti mendaftar ke KPU dan wajib menjaga independensinya dengan melaporkan profil organisasi, susunan kepengurusan, sumber dana, rencana aktivitas serta wilayah kerja, dan alat serta metodologi yang digunakan dalam berkegiatan untuk kemudian diakreditasi.

Pengaturan ini tidak dimaksudkan untuk membelenggu kebebasan berekspresi yang dijamin oleh konstitusi, dan juga bukan dimaksudkan untuk mengerdilkan partisipasi masyarakat. Tetapi, pengaturan ini bertujuan untuk membentuk praktik politik yang transparan, akuntabel, serta bertanggung jawab diseluruh elemen masyarakat—tanpa terkecuali.

## **MENJAGA INDEPENDENSI DENGAN AKREDITASI**

Partisipasi masyarakat dalam pemilu dimaksudkan untuk menjaga integritas proses dan hasil pemilu. Oleh karena itu, untuk menopang dedikasi dan fungsi tersebut, lembaga-lembaga yang melakukan partisipasi dalam pemilu harus mampu meningkatkan mutu dan menjamin independensinya secara terus-menerus. Lembaga tersebut mesti aktif membangun sistem penjaminan mutu internal. Untuk menjaga sistem internal tersebut berjalan baik, akreditasi dari eksternal diperlukan.

Akreditasi adalah proses evaluasi dan penilaian secara komprehensif atas komitmen lembaga-lembaga yang melakukan partisipasi dalam pemilu terhadap mutu dan independensi penyelenggaraan aktivitasnya. Akreditasi ditekankan pada pemenuhan prinsip independen, bukan kelayakan untuk melakukan bentuk-bentuk partisipasi. Pengaturan soal akreditasi berpijak pada prinsip perlindungan. Sehingga, partisipasi masyarakat yang telah tumbuh-kembang pada tataran akar rumput tidak terganggu. Jika pengaturan dilakukan hanya dengan semangat registrasi, pengatuan akan menjadi birokratis, hal ini akan menyulitkan partisipasi yang bersifat bottom up.

Lembaga yang melakukan partisipasi pada mulanya mendaftarkan ke KPU. KPU kemudian memberikan informasi mengenai beberapa kriteria yang bersifat terbuka dan menjaga lembaga-lembaga tersebut untuk tetap berlaku

independen dalam berpartisipasi di pemilu. Evaluasi untuk akreditasi kemudian dilakukan dalam rentang waktu setelah lembaga-lembaga tersebut bekerja di pemilu.

Evaluasi dilakukan dalam rangka pengendalian mutu dan independensi lembaga-lembaga yang melakukan partisipasi dalam pemilu. Evaluasi ini dilakukan oleh KPU—sebagai lembaga yang bersifat mandiri—secara berkala, menyeluruh, dan transparan untuk menilai pencapaian standar independensi partisipasi dalam pemilu.

Dalam menjaga independensi ini, KPU akan memeriksa setidaknya dua hal: keterlibatan lembaga dalam pemenangan kandidat dan sumber dana yang jelas. Kriteria independen yang diperiksa ini juga bisa mengacu pada prinsip-prinsip nonpartisan yang telah dibahas secara lebih jauh pada bab sebelumnya. Sementara sumber dana yang jelas berarti lembaga tersebut mampu membuka laporan keuangannya ke publik dan membuka ruang audit. Khusus bagi bentuk partisipasi berupa survei dan hitung cepat, KPU juga perlu memeriksa metodologi dan keabsahan data. Pemeriksaan ini tentu mesti melibatkan lembaga profesi yang bergerak di bidang survei.

Akreditasi dilakukan atas dasar kriteria yang bersifat terbuka. Sertifikasi akreditasi akan diberikan sebagai pengakuan terhadap kompetensi dan independensi untuk berpartisipasi dalam pemilu. KPU kemudian mengumumkan dan mensosialisasikan lembaga-lembaga yang mendapat sertifikat akreditasi ini.

Lembaga-lembaga yang turut berpartisipasi dalam pemilu yang mendapatkan akreditasi dari KPU ini wajib

menyerahkan hasil laporan partisipasinya kepada KPU. Jika lembaga tersebut tidak memberikan laporan, maka akreditasi partisipasinya dapat ditarik kembali oleh KPU.

KPU berwenang untuk mengevaluasi dan menilai, serta menetapkan status dan peringkat mutu dan independensi partisipasi dalam pemilu berdasarkan standar terbuka yang telah ditetapkan. Dengan demikian, tujuan dan manfaat akreditasi dapat diketahui dan di pahami oleh public.

Adapaun tujuan dan manfaat akreditasi dalah sebagai berikut:

Pertama, memberikan jaminan bahwa lembaga yang terakreditasi telah memenuhi standar mutu dan independensi yang ditetapkan secara terbuka oleh KPU, sehingga mampu memberikan perlindungan bagi masyarakat dari informasi dan penyelenggaraan partisipasi pemilu yang tidak memenuhi standar independen. Selama ini, masyarakat sering dibingungkan oleh informasi yang simpang siur antara informasi yang bermuatan politis dan mendukung kemenangan salah satu kandidat dengan informasi yang bersifat tidak memihak. Akreditasi diharapkan mampu memberi batasan yang jelas sehingga masyarakat tidak lagi dibingungkan oleh hal ini.

Kedua, mendorong lembaga-lembaga yang melakukan partisipasi dalam pemilu untuk terus menerus melakukan perbaikan dan mempertahankan mutu dan independensinya. Selain itu, akreditasi juga diharapkan bisa memacu lembaga-lembaga partisipasi pemilu untuk memiliki rencana strategis, visi, misi, dan tujuan serta mendorong lembaga-lembaga ini berupaya meningkatkan

mutu program dan lembaganya secara bertahap, terencana, dan kompetitif di tingkat kabupaten/kota, provinsi, regional, nasional, bahkan internasional.

Ketiga, hasil akreditasi dapat dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan dari badan atau instansi yang lain. Riset ini merekomendasikan akreditasi bisa dipakai sebagai pertimbangan bagi badan-badan penyelesaian sengketa—misalnya Mahkamah Konstitusi—untuk menerima kesaksian. Pasal 6 PMK Nomor 4 Tahun 2014 tentang pedoman beracara dalam perselisihan hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden menyebutkan bahwa, keterangan saksi yang berasal dari pemantau pemilu presiden dan wakil presiden yang bersertifikat bisa menjadi alat bukti dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Inti dari pasal ini bisa diadopsi di UU Pemilu sebagai insentif bagi lembaga partisipasi pemilu yang terakreditasi.

Selain oleh badan penyelesaian sengketa, akreditasi juga bisa menjadi dasar pertimbangan tim seleksi anggota KPU untuk menguji atau memberi kredit bagi mereka yang pernah beraktivitas dalam lembaga partisipasi pemilu yang terakreditasi. Pasal 11 UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu merinci persyaratan untuk menjadi anggota KPU RI, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota, salah satunya adalah memiliki pengetahuan dan keahlian yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu.

## **PENUTUP**

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah dilakukan,

ada dua kesimpulan yang dapat dikemukakan. Pertama, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemilu merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan politik. dalam hal ini bertujuan untuk mengawal proses pelaksanaan pemilu agar terpilih pemimpin yang memang benar diinginkan rakyat dan melalui proses yang jujur dan adil.

Dari distingsi itu, partisipasi masyarakat dalam pemilu dapat dikategorikan menjadi dua hal. Pertama, partisipasi yang partisan dan partisipasi yang non-partisan. Partisipasi kelompok masyarakat partisan ikut bertanggungjawab dalam pemenangan peserta pemilu, sedangkan kelompok masyarakat non-partisan tetap dalam posisi independen dan bertanggungjawab atas penjagaan nilai-nilai pemilu demokratis dan prinsip luber dan jurdil.

Kedua, belum adanya distingsi yang jelas mengenai partisipasi partisan dan nonpartisan. Sehingga berseraknya pengaturan tentang partisipasi ini telah membuka celah bagi masuknya kepentingan politik peserta pemilu untuk menunggangi partisipasi masyarakat yang seharusnya bersifat independen. Survei dan penghitungan cepat misalnya, lebih marak dilakukan sebagai penggiring opini publik dalam menentukan pilihan. Padahal, survei ini juga penting untuk teguh bersifat independen dalam memastikan proses dan hasil pemilu berjalan jujur dan adil.

Penerapan akreditasi diyakini mampu menyaring hal ini, meski ada juga perdebatan dalam penerapan akreditasi ini.

Sedangkan kelompok pendukung menilai bahwa akreditasi dan pengaturan diperlukan untuk menjaga kredibilitas dan independensi dari lembaga yang melakukan partisipasi.

Pada akhirnya, riset ini merekomendasikan beberapa hal untuk menanggulangi permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan pengaturan partisipasi masyarakat dalam pemilu. Hal ini penting dalam rangka menegaskan kembali bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu di peraturan perundang-undangan.

Pertama, diperlukan penegasan kembali mengenai partisipasi yang partisan dan partisipasi non partisan. Partisipasi yang independen dan nonpartisan sangat penting. Sebagai pihak yang netral, masyarakat dapat menjadi saksi yang dapat memberikan penilaian yang juga netral dan tidak memihak salah satu kandidat atau partai politik tentang proses pemilu. Sehingga, apapun hasil dari pemilu dan siapapun pemenangnya, apabila masyarakat berpartisipasi—secara netral, nonpartisan, dan independen—mereka tidak akan gaduh. Bila mereka partisan, relawan pemenang maupun relawan pihak yang kalah tentunya akan rawan terhadap konflik. Seperti yang terjadi pada Pilpres 2014 yang lalu, dimana dua kubu kandidat sama-sama memiliki basis relawan yang cukup ekstrim dan memperlihatkan keberpihakan mereka dengan jelas, baik dalam kehidupan sehari-hari maupun pada sosial media.

Kedua, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat diperlukan untuk memberikan jaminan kepada masyarakat

untuk melaksanakan hak politik mereka dalam bentuk partisipasi di pemilu. Partisipasi masyarakat nonpartisan dan independen perlu juga didorong agar tetap hadir di tengah-tengah maraknya partisipasi masyarakat yang partisan dan memihak. Pengaturan dilakukan untuk mencegah agar masyarakat yang mulai semakin aktif berpartisipasi menjadi alat bagi kandidat atau partai politik saja untuk dimobilisasi.

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pemilu bukan bertujuan untuk membelenggu atau mengontrol partisipasi masyarakat sehingga masyarakat tidak bisa bebas berkreasi dalam melakukan pemantauan maupun partisipasi lainnya. Undang-undang dan peraturan dengan prinsip menjamin hak warga negara dalam berpartisipasi akan membuat masyarakat lebih bebas melakukan partisipasi mereka.

Ketiga, penerapan akreditasi dengan serius pada segala bentuk partisipasi masyarakat dalam pemilu diyakini dapat menjaga independensi. Setidaknya ada tiga tujuan dalam penerapan akreditasi ini: (1) memberikan jaminan bahwa lembaga yang teakreditasi telah memenuhi standar mutu dan independensi yang ditetapkan secara terbuka oleh KPU; (2) mendorong lembaga-lembaga yang melakukan partisipasi dalam pemilu untuk terus menerus melakukan perbaikan dan mempertahankan mutu dan independensi; (3) hasil akreditasi dapat dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan dari badan atau instansi lain—misalnya; badan penyelesaian sengketa dan tim seleksi anggota KPU.

## REFERENSI

Bjornlund, Eric C. *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Budiarto*, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.

*Democracy*. Amerika: John Hopkins University Press, 2004.

Surbakti, Ramlan, and Didik Supriyanto. *Partisipasi Warga Masyarakat dalam Proses Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2013.

Nagore, Leandro, and Domenico Tuccinardi. "Citizen Electoral Observation." *aceproject.org*. 2014. <http://aceproject.org/ace-en/focus/citizen-electoral-observation> (accessed May 3, 2015).

Andi, R. Ferdian. "Mengatur Relawan Politik." *Koran Republika*. 2016. <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/16/03/29/04sjlb21-mengatur-relawan-politik> (accessed May 5, 2016)



# MEMPERBAIKI MEKANISME PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Fadli Ramadhanil<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Dari hasil evaluasi setiap kali pemilu selalu ada catatan khusus mengenai sitem penegakan hukum pemilunya. Beberapa catatan adalah bahwa proses penegakan hukum terlalu panjang sehingga penyelesaiannya tidak maksimal dan tidak memberikan keadilan bagi pihak yang kehilangan hak elektoralnya. Untuk itu perlu dilakukan reformasi dalam penegakan hukum pemilu agar dapat menjamin pemilu berjalan free and fair. Desain penegakan hukum yang ditawarkan adalah adanya perbaikan dalam pelanggaran pidana, administrasi, kode etik, dan perselisihan hasil pemilu.*

**Kata Kunci:** Perselisihan pemilu, free and fair election, pemilu demkratis

## PENDAHULUAN

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Proses penegakan hukum pemilu adalah proses yang paling penting dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Karena salah satu indikator pemilu demokratis adalah dilihat bagaimana proses penegakan hukum sepanjang pemilunya berjalan. Jika proses penegakan hukum pemilu berjalan secara free and fair, maka boleh jadi salah satu syarat untuk proses penyelenggaraan pemilu yang demokratis tercapai. Tetapi, untuk bergeser kepada jalannya proses penegakan hukum pemilu yang berjalan secara free and fair, mesti perlu dibangun sistem penegakan hukum pemilu yang kuat dan bisa dilaksanakan. Poin inilah kemudian yang selalu menjadi duri dalam sekam dalam setiap penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Persiapan sistem penegakan hukum senantiasa tidak dipersiapkan dengan serius oleh lembaga yang memiliki kewajibannya untuk membuatnya. Akibatnya, Dari sekian pemilu yang pernah diselenggarakan di Indonesia, tidak satu-pun yang sepi dari protes, entah itu terhadap proses penyelenggaraannya maupun hasilnya. Bahkan pemilu 1955 yang dikenal sebagai pemilu yang paling bersih-pun tidak luput dari protes<sup>2</sup>. Perangkat-perangkat hukum yang dirancang untuk memayungi dan memberikan keadilan penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, dirasa masih belum memuaskan untuk memberikan keadilan.

Dalam praktik penyelenggaraan pemilu masih saja terjadi berbagai masalah, masalah-masalah itu antara lain disebabkan oleh beberapa faktor, yakni: ketidakjelasan

---

2 Topo Santoso dkk, Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, 2011, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), hal. 23

pengertian dan batasan antara pelanggaran pidana, administrasi dan etik. sehingga menimbulkan tafsir yang berbeda antara aparat penegak hukum. Selain itu, ketidakjelasan mekanisme penanganan perkara, sehingga menimbulkan tumpang tindih penanganan. Hal ini disebabkan oleh lembaga penegak hukum tidak disiapkan dengan baik, sehingga seringkali kesulitan dalam menangani suatu perkara yang muncul dalam proses pemilu.

Padahal, suatu proses penanganan pelanggaran hukum pemilu sebaiknya di atur dalam suatu perangkat hukum yang jelas dan pasti. Misalnya, tidak boleh ada aturan yang menghasilkan suatu penafsiran yang jamak untuk mengatur satu hal. Pengalaman dari pemilu ke pemilu, definisi kampanye selalu saja membuat persoalan semakin runyam, karena makna yang terkandung dalam suatu istilah memiliki makna ganda atau multitafsir dan tidak tegas. Sehingga definisi kampanye terus menjadi perdebatan.

Padahal, definisi kampanye yang pasti dan rigid sangat dibutuhkan, karena banyaknya pelanggaran pemilu yang bersandar pada definisi dan batasan kampanye. Misalnya untuk pelaku kampanye diluar jadwal. Pelanggaran ini membutuhkan definisi kampanye yang pasti dan tidak multitafsir. Jika definisi kampanye mengambang, maka sulit untuk menjerat pelaku pelanggaran kampanye di luar jadwal.

Disamping persoalan hukum materilnya yang bermasalah, proses penyelesaian dari pelanggaran

tersebut juga mengalami persoalan. Misalnya, untuk proses penanganan pelanggaran pidana pemilu. Dalam desaian UU pemilu yang ada saat ini, baik pileg maupun pilpres, penanganan pelanggaran pidana melibatkan banyak lembaga dan dengan proses yang cukup berbelit. Padahal, ada satu asas hukum yang mengatakan bahwa, suatu proses penanganan pelanggaran pidana, semestinya ada diatas prinsip yang cepat, efektif, mudah, dan biaya ringan.

Selain itu, persoalan penyelesaian sengketa pemilu juga mesti diperbaiki. Mulai dari sengketa non hasil pemilu, begitu juga dengan sengketa hasil pemilu. Untuk sengketa non hasil pemilu misalnya, ketentuan di UU 8/2012 membagi dua bentuk penyelesaian sengketa administrasi pemilu. Pertama, terdapat sengketa administrasi pemilu yang melibatkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Kedua, terdapat sengketa pemilu yang harus diputuskan oleh Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Padahal, setiap sengketa administrasi pemilu adalah ranah penyelesaian administratif yang bisa dituntaskan di PTUN. Selain itu, peran Bawaslu yang juga merupakan sebagai pengawas pemilu disatu sisi, dan sebagai penyelesai sengketa disisi yang lain, dipandang sebagai fungsi yang tidak bisa dimainkan secara bersamaan.

Catatan penting juga diberikan kepada pengaturan mekanisme perselisihan hasil pemilu. Kemapanan proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu di Indonesia yang diselesaikan oleh Mahkamah Konstitusi, masih cenderung naik turun dan tidak konsisten. Hal pertama yang perlu

disorot adalah proses hukum acara yang disusun dan dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi. Satu hal yang tidak konsisten misalnya, terkait dengan mekanisme pemeriksaan pendahuluan. Apakah proses pemeriksaan pendahuluan masih membuka ruang perbaikan permohonan dari para pemohon berdasarkan nasihat yang diberikan oleh majelis hakim ?. Jika dilihat dengan pelaksanaan proses persidangan yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pengujian undang-undang, maka hal itu dibenarkan. Tetapi perlu dipahami bahwa, proses pemeriksaan pendahuluan adalah ruang bagi pemohon untuk memperdengarkan permohonan yang disampaikan, kemudian majelis hakim—yang memeriksa—akan memberikan nasihat terhadap materi permohonan yang disampaikan untuk kemudian diperbaiki oleh pemohon.

Namun dalam proses perselisihan hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada) 2015, proses pemeriksaan pendahuluan di MK sama sekali tidak memberikan ruang perbaikan permohonan lagi kepada pemohon. Proses yang berbeda dengan perselisihan hasil Pileg dan Pilpres 2014 tersebut, telah memperlihatkan bahwa proses penyelesaian perselisihan pemilu di MK tidak konsisten.

Kemudian juga proses dan mekanisme pemeriksaan saksi dan bukti yang dilakukan oleh MK. Pada proses Pileg 2014, alat bukti surat sama sekali tidak diperiksa dan dibuka di depan persidangan. Semua diperiksa di “dapur” MK, yang dilakukan panitera. Namun, proses ini sedikit membaik ketika proses perselisihan hasil Pilkada 2015.

Meskipun tidak selalu dan berlangsung di seluruh panel, alat bukti sudah dibuka dan dikonfirmasi kepada para saksi di depan forum persidangan.

Terakhir, proses perselisihan hasil di MK yang masih menjadi perdebatan adalah jawaban terkait apakah MK hanya memeriksa dan mengadili selisih, kebenaran, dan ketepatan suara ?, atau hanya bisa menguji proses tahapan pilkada sudah berjalan jujur dan demokratis ?. Hal inilah yang mesti dijelaskan di dalam suatu system penegakan hukum pemilu. Tulisan ini akan mencoba menjawab dan menjelaskan satu persatu persoalan penegakan hukum pemilu selama ini. Selain itu, tulisan ini menawarkan desaian baru penyelesaian perselisihan pemilu.

#### Pembatasan Masalah

Dalam tulisan ini, dibatasi terhadap lima hal yang menjadi bagain system penegakan hukum pemilu di Indonesia,

1. Catatan dan rekomendasi kedepan terkait dengan penanganan pidana pemilu;
2. Catatan dan rekomendasi kedepan terkait dengan penanganan pelanggaran administrasi pemilu;
3. Catatan dan rekomendasi kedepan terkait dengan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu;
4. Catatan dan rekomendasi kedepan terkait dengan sengketa non hasil pemilu; dan
5. Catatan dan rekomendasi kedepan terkait dengan perselisihan hasil pemilu.

## **PERSOALAN BERULANG DARI FORMULA PENEGAKAN HUKUM PEMILU**

Terdapat tiga hal pokok yang ingin dicapai dengan prinsip penegakan hukum pemilu berdasar pada keadilan pemilu. Pertama, prinsip keadilan pemilu mesti menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum. Kedua, Adanya perlindungan dan pemulihan terhadap hak pilih warga negara. Ketiga, memungkinkan warga negara yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.<sup>3</sup>

Sebagaimana sudah dijelaskan pada pembatasan masalah, maka pada bagian ini akan coba menguraikan catatan terhadap mekanisme penegakan hukum pemilu yang ada selama ini. Terdapat lima bagian sistem penegakan hukum pemilu yang akan dijelaskan:

1. Catatan terhadap penanganan pidana pemilu

Catatan pertama terhadap ketentuan pidana pemilu adalah dilihat dari sisi materi hukum yang mengatur tindak pidana pemilu. Hal utama yang menjadi sorotan dalam penanganan pemilu ialah terlalu banyak sanksi pidana yang disebutkan di dalam undang-undang pemilu, tetapi sukar untuk bisa dilaksanakan. Selain sukar untuk dilaksanakan, sanksi dan ketentuan pidana tersebut juga tidak efektif untuk menciptakan dan membangun suatu

---

<sup>3</sup> International IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, 2010, Jakarta: Indonesia Printer, hlm. 5.

keadilan pemilu.

Misalnya, di dalam setiap ketentuan hukum pidana pemilu, banyak sekali tindakan-tindakan administratif dari penyelenggara pemilihan ad hoc, namun diberikan sanksi pidana. Padahal, tindakan dan kesalahan administratif tersebut masih sangat mungkin untuk diperbaiki oleh penyelenggara pada tingkat di atasnya. Alasan lain, banyaknya ancaman pidana yang diberikan kepada penyelenggara ad hoc, sedikit banyaknya akan mempengaruhi kerja partisipatif yang semestinya tidak terbebani dengan ancaman pidana—andai terjadi kesalahan.

Meskipun, persoalan kapasitas dan integritas dari setiap penyelenggara pemilu merupakan hal yang tidak bisa ditawar dan dikompromikan. Beberapa pasal yang ada di Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ( UU No. 8/2012) banyak memberikan sanksi pidana kepada penyelenggara pemilu ditingkat bawah/ad hoc. Beberapa poin misalnya, ketentuan terkait dengan perbaikan daftar pemilih. Pasal 274 mengatur; “Setiap anggota PPS atau PPLN yang dengan sengaja tidak memperbaiki daftar pemilih sementara setelah mendapat masukan dari masyarakat dan Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (6), Pasal 37 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (5) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah)”.

Jika dilihat konstruksi pasal diatas, maka sanksi

diberikan atas tindakan dari PPS dan PPLN yang tidak memperbaiki daftar pemilihan, setelah mendapatkan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu. Padahal, perbuatan yang diancam dengan tindak pidana tersebut, sangat bisa untuk dilakukan dan diperbaiki oleh penyelenggara pemilu ditingkat atas PPS atau PPSLN. Artinya, tidak ideal jika kesalahan administratif yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan sangat bisa untuk diperbaiki dan terdapat pengawas pemilu yang melakukan pengawasan pada setiap tahapan, maka tidak tepat kiranya kesalahan administrasi penyelenggara ad hoc ini untuk diancam dengan sanksi pidana.

Hal lain misalnya terkait pelanggaran pidana yang ditujukan kepada peserta pemilihan. Salah satunya adalah ketentuan yang ada di dalam Pasal 279 ayat (1) UU No. 8/2012 yang berbunyi; “Pelaksana kampanye, peserta kampanye, dan petugas kampanye yang dengan sengaja mengakibatkan terganggunya pelaksanaan Kampanye Pemilu di tingkat desa atau nama lain/kelurahan dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah)”.

Tujuan dari pengaturan yang ada di dalam pasal tersebut adalah untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam proses pelaksanaan kampanye. Selain kondusif, tujuannya adalah agar antar-peserta pemilu tidak saling mengganggu dalam melakukan aktivitas kampanye satu sama lain. Oleh sebab itu, tidak efektif jika tindakan mengganggu tahapan kampanye diberikan sanksi pidana ditingkat desa/

kelurahan diberikan sanksi pidana.

Salah satu tindakan yang bisa memberikan efek jera bagi para pengganggu jalannya kampanye peserta pemilu lain adalah sanksi administrasi berupa larangan melaksanakan kampanye ditempat tersebut. Artinya, siapapun yang mengganggu jalannya kampanye dan itu berasal dari salah satu peserta pemilu lainnya, maka larangan kampanye bisa dikeluarkan KPU.

Selain dua hal diatas, salah satu ketentuan yang perlu untuk disorot adalah defenisi kampanye. Hal ini disebabkan oleh defenisi kampanye yang mengambang, sehingga membuat jalannya proses penegakan hukum menjadi tidak efektif. Merujuk pada Pasal 1 angka 29 UU No. 8/2012 pengertian kampanye disebutkan; “Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu”.

Defenisi yang mengambang tersebut, menjadi perdebatan tiada henti. Ihwal yang sering diperdebatkan adalah, apakah unsur kampanye yang ada di dalam pasal tersebut yang terdiri dari visi, misi, dan program peserta pemilu harus terkandung secara kumulatif di dalam suatu perbuatan, baru kemudian itu disebut sebagai kampanye ?. Hal lain yang sering dipertanyakan adalah, apakah yang dimaksud dengan visi, misi, dan program perserta pemilu adalah visi, misi, dan program yang diserahkan dan didaftarkan ke KPU ?.

Defenisi kampanye ini menjadi penting, karena sangat banyak pembatasan dan pelanggaran pemilu, khususnya

pidana yang berkaitan langsung dengan aktivitas kampanye. Beberapa diantaranya adalah pelanggaran pidana pemilu dengan perbuatan kampanye di luar jadwal dan kampanye di tempat-tempat yang dilarang.

Kunci untuk bisa menjerat pelaku pelanggaran atas perbuatan sebagaimana disebut diatas, harus dibuktikan secara kuat apakah perbuatan yang dilakukan adalah aktivitas kampanye atau bukan. Dari kecendrungan yang terjadi selama ini, mulai dari Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, serta Pemilihan Kepala Daerah 2015, pemahaman yang muncul adalah menyulitkan upaya penegakan hukum dalam menjerat pelaku pelanggaran.

Dalam “tungku tigo sajarangan” (tiga buah batu yang dijadikan tungku untuk menampung berdirinya periuk dalam memasak dalam bahasa Minangkabau) penegakan hukum pemilu, yang terdiri dari Pengawas Pemilu, Kepolisian, dan Kejaksaan, muncul pemahaman bahwa unsur kampanye yang ada di dalam peraturan perundang-undangan harus kumulatif. Artinya, tiga unsur yang terdiri dari visi, misi, dan program harus ada secara bersamaan di dalam suatu aktivitas kampanye. Selain itu, visi, misi, dan program yang disangkakan, mestilah bahan yang didaftarkan oleh peserta pemilu kepada KPU. Kondisi inilah kemudian yang menjadi catatan penting dalam setiap proses penegakan hukum pemilu.

Selain soal ketentuan materil dari pidana pemilu, persoalan penanganan atau cara bagaimana kemudian pidana pemilu itu ditegakkan juga memiliki catatan

tersendiri. Setidaknya ada beberapa catatan penting terkait dengan hukum acara penanganan pelanggaran pidana pemilu:

a. Tugas Berlebih di Pengawas Pemilu

Sebagaimana diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, baik pemilu legislatif, pemilu presiden, dan juga pemilihan kepala daerah, baik temuan maupun laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu mesti dimulai prosesnya di pengawas pemilu. Artinya, apakah itu suatu perbuatan yang ditemukan pengawas sebagai dugaan pelanggaran, atau laporan dari masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau pemilu, mesti diproses terlebih dahulu oleh pengawas pemilu.<sup>4</sup>

Pengawas pemilu yang berhak menentukan apakah suatu perbuatan terkategori sebagai pelanggaran pidana pemilu atau tidak. Meskipun di dalam tubuh pengawas pemilu terdapat forum bersama antara pengawas pemilu, kepolisian, dan kejaksaan, tetapi karena sekretariatnya ada di pengawas pemilu, maka perhatian pasti selalu diarahkan kepada pengawas pemilu. Tidak akan pernah suatu perbuatan yang diduga sebagai pelanggaran pidana pemilu sampai kepada Kepolisian, jika tidak didahului dengan proses yang dilakukan oleh pengawas pemilu.

Dalam batas penalaran yang wajar, hal ini tentu menjadi catatan penting. Ditambah dengan tugas pokoknya yang mengawasi seluruh tahapan pemilu, tugas sebagai

---

4 Veri Junaidi, Firmansyah arifin, dan Fadli Ramadhani, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, 2014, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi. Hal. 55

penerima laporan pelanggaran adalah tugas kesekian dari lembaga pengawas pemilu. Bahkan, dalam konteks Pilkada 2015, tugas pengawas pemilu juga ditambah dengan penyelesaian sengketa pencalonan sampai kepada pengawas pemilu tingkat kabupaten/kota. Hal ini jelas memberatkan bagi pengawas pemilu.

b. Desain Kelembagaan yang Tidak Jelas

Selain soal beban tugas yang terlalu banyak, catatan lain adalah desain kelembagaan pengawas pemilu yang tidak jelas. apabila dibandingkan dengan tugas, fungsi dan kewajibannya dalam menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu. Salah satu yang menjadi perhatian serius adalah, meskipun tidak disebut jelas di dalam peraturan perundang-undangan, tetapi ada kewajiban bahwa pengawas pemilu-lah yang berkewajiban untuk memenuhi bukti dari laporan/temuan dari dugaan tindak pidana.

Hal ini tentu mengherankan, karena tenaga dan sumber daya manusia yang ada di pengawas pemilu, jelas tidak memadai untuk mengumpulkan barang bukti dari suatu dugaan tindak pidana. Selain itu, dalam mengumpulkan barang bukti dugaan tindak pidana, jelas mesti ada upaya paksa yang perlu dimiliki oleh suatu lembaga. Sekali lagi, pengawas pemilu bukanlah lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan upaya paksa dalam mencari, memanggil, dan memenuhi alat bukti.

c. Misunderstanding Antara Pengawas, Kepolisian dan Kejaksaan

Ruang sentragakumdu (Sentra Penegakan Hukum

Terpadu) yang sekretariatnya di kantor pengawas pemilu merupakan ruang untuk mencapai kesepakatan bersama dalam menyikapi laporan atau temuan terhadap dugaan pelanggaran pidana pemilu. Artinya, ruang sentragakumdu ini sejatinya akan digunakan untuk menyeragamkan pemahaman antar penegakan hukum dari awal, sehingga penanganan pelanggaran pidana selanjutnya akan lebih mudah. Hal ini dapat terwujud, apabila kesepakatan untuk suatu pelanggaran pidana sudah sama antar penegak hukum. Namun, yang terjadi justru sebaliknya. Ruang sentragakumdu justru menjadi forum perdebatan dan ketidaksepahaman dalam menyikapi pelanggaran pidana pemilu.

Acap kali ditemukan, ketika pengawas pemilu sudah meyakini suatu perbuatan adalah pelanggaran pidana pemilu, namun Kepolisian dan Kejaksaan dalam paradigma yang sangat positivistik mengatakan unsur pelanggaran dari perbuatan tersebut tidak terpenuhi. Hal inilah kemudian yang menjadi salah satu penghambat dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu.

## 2. Catatan Terhadap Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Terhadap penanganan pelanggaran administrasi dalam pelaksanaan pemilu, terdapat tiga poin penting yang ingin disampaikan. Pertama, di dalam UU Pileg maupun UU Pilpres, sama sekali tidak disebutkan secara terperinci apa yang didefinisikan sebagai pelanggaran administrasi pemilu. Di dalam UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/

Kota, Pasal 25 menyebutkan bahwa; “Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu”.

Namun, pengertian berbeda diberikan di dalam UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 191 menyebutkan “Pelanggaran administrasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan terhadap ketentuan lain yang diatur di dalam Peraturan KPU”.

Dua defenisi yang berbeda tersebut, tentu akan menimbulkan kerancuan di dalam proses pelaksanaan penanganan pelanggaran administrasi. Apalagi, sebelum adanya perintah MK untuk melaksanakan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden secara serentak, selisih waktu pelaksanaan pileg dan pilpres hanya dalam waktu tiga bulan. Bisa dibayangkan—contoh paling mutakhir Pemilu 2014—bagaimana kemudian jarak pelaksanaan pileg dan pilpres hanya tiga bulan, namun defenisi pelanggaran administasinya berbeda. Khusus untuk defenisi yang diberikan di dalam UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah defenisi yang sangat multitafsir, luas sekali, dan sukar dilaksanakan.

Kedua, persoalan mendasar dari penanganan

pelanggaran administrasi adalah tidak pernah jelasnya sanksi yang akan diberikan apabila terbukti suatu pelanggaran adalah pelanggaran administrasi. Baik di dalam UU Pileg dan UU Pilpres, tidak disebutkan secara jelas jenis dan bentuk sanksi dalam suatu pelanggaran administrasi.

Ketiga, adalah terkait dengan pelanggaran administrasi. Hampir sama dengan pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi mesti dilaporkan terlebih dahulu kepada pengawas pemilu baru kemudian diteruskan ke KPU untuk ditindaklanjuti. Oleh sebab itu, efektifitas dan efisiensi dari penanganan pelanggaran administrasi dipandang tidak baik, karena proses yang panjang yang mestinya dipersingkat.

### 3. Catatan Terhadap Penanganan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Bagian ketiga dari penanganan pelanggaran pemilu adalah pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Pelanggaran ini bersifat khusus dan hanya diberlakukan kepada penyelenggara pemilu. Terhadap hal ini, terdapat dua catatan penting yang perlu diperhatikan. Pertama, proses yang ada di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), forum yang mengadili pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, mesti dipastikan hanya akan mengadili pelanggaran kode etik an sich.

Proses di DKPP tidak diperbolehkan masuk ke ranah administrasi pemilu. Ini menjadi catatan, karena terjadi beberapa kali di proses persidangan di DKPP. Berdasarkan pengalaman pemilu sebelumnya, kasus pencalonan salah

satu calon Gubernur di Provinsi Jawa Timur, Khofifah Indarparawansa menjadi contoh kejadian yang pas dengan kondisi ini. Dimana, Khofifah yang awalnya dinyatakan tidak memenuhi syarat pencalonan dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Jawa Timur Tahun 2013, diperintahkan DKPP untuk dinyatakan memenuhi syarat dan dapat menjadi calon Gubernur Provinsi Jawa Timur. Hal ini tentu berpotensi akan menciptakan tumpang tindih putusan peradilan dalam proses penegakan hukum pemilu. Karena, terkait dengan keputusan administratif seorang bakal calon kepala daerah memenuhi syarat atau tidak memenuhi syarat, bukan lembaga DKPP yang berhak menyatakan hal tersebut.

Ada pengadilan administrasi negara yang memiliki kewenangan untuk memutuskan, apakah keputusan KPU daerah yang menyatakan seorang bakal calon kepala daerah tidak memenuhi syarat sudah tepat atau belum. Oleh sebab itu, DKPP mesti fokus dalam memutus dugaan pelanggaran kode etik, tanpa masuk ke ranah administrasi pemilu.

Kedua, makna “penyelenggara pemilu” yang akan diputus dugaan pelanggaran kode etiknya oleh DKPP perlu disederhanakan. Dalam artian, tidak semua penyelenggara pemilu bisa diperiksa ditingkat DKPP. Selama ini yang terjadi, KPPS-pun sebagai penyelenggara pemilu ditingkat bawah juga diperiksa di DKPP. Hal ini tentu membuat perkara di DKPP menjadi sangat banyak, dan proses chek and balances di tubuh internal penyelenggara pemilu yang bersifat hierarkis tidak berjalan.

#### 4. Catatan Terhadap Proses Sengketa Administrasi Pemilu

Terhadap proses sengketa administrasi pemilu, hal pertama yang perlu untuk dirapihkan adalah prihal nomenklatur terhadap proses ini. Terdapat beberapa peristilahan yang muncul di beberapa peraturan perundang-undangan. Misalnya sengketa pemilu, sengketa administrasi pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, sengketa pemilihan, dan sengketa pencalonan.

Istilah sengketa pemilu muncul pada proses pemilu legislatif. Sementara untuk sengketa tata usaha negara pemilu muncul di dalam proses sengketa pemilihan kepala daerah dan juga muncul di proses pemilu legislatif.

Dalam faktanya, baik sengketa pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, maupun sengketa pemilihan, berangkat dari satu sebab yang sama: ketidakpuasaan bakal calon peserta pemilu terhadap keputusan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Pada posisi ini, dapat ditarik satu benang merah persoalan, bahwa yang akan dipersoalkan adalah keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh KPU.

Oleh sebab itu, karena yang akan disengketakan dan dipersoalkan adalah keputusan tata usaha negara dari pejabat tata usaha negara dalam hal ini KPU, maka sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UU Pengadilan Tata Usaha Negara), maka permohonan sengketa mesti diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hal inilah kemudian menjadi catatan penting dalam proses sengketa pemilu, sengketa tata usaha negara, dan juga

sengketa pemilihan.

#### 5. Catatan Terhadap Proses Sengketa Perselisihan Hasil Pemilu

Jika hendak berbicara terkait dengan catatan perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi (MK), tentu banyak catatan yang bisa disampaikan. Mulai dari kewenangan MK, legal standing pemohon, sampai kepada hukum acara MK. Pada bagian ini akan disampaikan beberapa hal terkait dengan catatan penting pada proses perselisihan hasil pemilu di MK.

Pertama, terkait dengan kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa pilkada. Perdebatan ini khusus ditunjukkan kepada pilkada, karena memang hal ini yang sekarang menjadi titik krusial yang masih diperdebatkan. Pada satu sisi, jika dilihat ketersediaan supporting peradilan, kemapanan lembaga, dan jaminan independensi lembaga, MK adalah lembaga paling ideal untuk menyelesaikan sengketa pilkada.

Namun pada sisi yang lain, terdapat putusan MK No. 97/PUU-XIII/2013 yang menyebutkan pilkada bukanlah rezim pemilu, sehingga MK tak lagi berwenang menyelesaikan sengketa pilkada. Ini perdebatan penting yang harus diselesaikan. Paling tidak, logika pilkada bukan pemilu tentu sangat bisa dimentahkan. Ketika asas, prinsip, dan penyelenggaranya sama, tentu sangat mudah mengatakan bahwa pilkada tentu adalah salah satu jenis pemilihan yang masuk ke dalam rezim pemilu.

Hanya saja, benturan hebat tentu mesti dijawab ketika

diperhadapkan pada putusan MK yang menyatakan sebaliknya. Bukankah putusan pengadilan adalah salah satu sumber hukum yang mesti ditaati dan dilaksanakan?

Kedua, terkait dengan legal standing orang yang bisa mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu ke MK. Titik persoala yang mesti dijawab pada persoalan ini adalah legal standing untuk perseorangan calon anggota legislatif, apakah mereka betul-betul memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan ke MK. Sebagai konsekuensi dari formula penentuan calon terpilih dalam pemilu legislatif dengan cara suara terbanyak, maka sudah menjadi hal yang mesti perseorangan calon anggota legislatif memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan.

Ketentuan ini yang masih belum ada. Kepastian hukum terkait dengan calon perseorangan dapat mengajukan permohonan perselisihan hasil pilkada ke MK mesti diatur eksplisit. Hal ketiga, terkait dengan hukum acara MK. Dalam forum persidangan di MK yang hendak menemukan keadilan materil, maka mesti dibuka kesempatan sebebaskan kepada para pihak untuk membuka dalil. Hal lain adalah seluruh alat bukti yang diajukan dan sesuai dengan dalil, maka mesti dibuka di depan persidangan.

### Pembaharuan Konsep Penegakan Hukum Pemilu

Berdasarkan catatan yang sudah diuraikan diatas, maka pada bagian ini akan coba mengusulkan rekomendasi kedepan terkait dengan konsep penegakan hukum pemilu kedepan;

### 1. Rekomendasi Terkait Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu

Dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu, perlu dilakukan perbaikan pada dua segmentasi. Pertama, dari segi hukum materil hukum pidana pemilu. Desain hukum pidana pemilu kedepan, perlu mengurangi ketentuan pidana yang teralu banyak diberikan kepada penyelenggara pemilu. Pada bagian ini, perlu dibatasi dengan beberapa indikator. Misalnya, jika perbuatan yang dilakukan adalah tindak pidana yang diatur di dalam KUHP, tindak pidana korupsi, dan politik uang, maka sanksi pidana tetap dipertahankan.

Namun, untuk perbuatan yang masih dapat diperbaiki langsung oleh penyelenggara pemilu ditingkat atasnya, maka sanksi pidana perlu untuk dihilangkan. Penghilangan sanksi pidana ini mesti diganti dengan pemberian sanksi administrasi yang jelas dan terukur. Disamping itu, pembenahan pada sektor ini, mesti diiringi dengan pembenahan dari rekrutmen penyelenggara pemilu, dengan titik tekan yang mesti dipenuhi adalah soal integritas dan kapasitas.

Kedua, terkait dengan pola penanganan pelanggaran pidana pemilu, atau dalam bahasa lain terkait hukum acara penanganan pelanggaran pidana pemilu. Proses penanganan pelanggaran pidana pemilu mesti lebih efektif. Salah satu langkah yang perlu diambil adalah temuan dan pelaporan pelanggaran pidana pemilu langsung saja Kepolisian. Artinya, peran dari pengawas pemilu dalam menerima laporan tindak pidana pemilu

mesti dihilangkan. Kedepan, laporan tindak pidana pemilu mesti langsung ke Kepolisian. Kepolisian-lah yang langsung bertanggungjawan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana pemilu.

Selain lembaga Kepolisian adalah yang paling relevan dalam pelanggaran pidana pemilu, Kepolisian adalah lembaga yang memiliki kewenangan pro justicia dan upaya paksa dalam mengungkap pelanggaran pidana pemilu. Selain itu, perbaikan ini perlu beriringan dengan pembentukan desk khusus penanganan pelanggaran pidana pemilu selama tahapan pemilu dan limitasi waktu khusus dalam penanganan pelanggaran pidana pemilu, tanpa secara otomatis membuat dugaan pelanggaran tersebut menjadi kadaluarsa jika waktu tersebut telah lewat.

## 2. Rekomendasi Terkait Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Terkait dengan penanganan pelanggaran administrasi pemilu, juga mesti mencakup pada dua hal. Pertama, perlu defenisi ulang terkait dengan pelanggaran administrasi pemilu. Defenisi yang ada di dalam UU No. 8 Tahun 2012 sudah cukup baik. Hanya saja perlu diturunkan secara terperinci, perbuatan apa yang dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi pemilu. Selain bentuk perbuatan, jenis sanksi administrasi pemilu perlu ditentukan. Lazimnya, sanksi administrasi bisa diberikan dalam bentuk peringatan tertulis, peringatan keras, sampai kepada pemecatan, atau pembatalan sebagai peserta pemilu. Rumusan inilah kemudian yang perlu dirapihkan.

Kategorinya bisa terbagi ke dalam dua bagian. Sanksi administrasi untuk peserta pemilu, penyelenggara pemilu, termasuk kepada pemilih. Kedua terkait dengan cara penanganan pelanggaran administrasi. Hampir sama dengan penanganan pelanggaran administrasi pemilu, efektifitas dari penanganan pelanggaran administrasi pemilu perlu disederhanakan. Salah satu cara yang mesti dilakukan adalah tidak perlu lagi mesti dimulai dari pengawas pemilu. Tetapi, setiap pelanggaran administrasi pemilu langsung ditujukan kepada KPU untuk ditindaklanjuti.

### 3. Rekomendasi Terkait Penanganan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Berdasarkan pada catatan yang diuraikan pada bagian sebelumnya, penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu perlu melakukan perbaikan pada beberapa hal. Pertama, mesti ada penegasan dan limitasi dari putusan DKPP, bahwa yang akan diadili dan diputus oleh lembaga ini adalah dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

DKPP mesti memastikan bahwa mereka tidak bisa masuk ke ranah administrasi pemilu, karena peran itu juga dimainkan oleh lembaga peradilan lain, yakni Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Terkait dengan rumusan pelanggaran kode etik yang menjadi pedoman oleh penyelenggara pemilu, mesti melibatkan banyak pihak lagi, seperti partai politik dan peserta pemilu. Sehingga, landasan kode etik yang mengikat penyelenggara pemilu lahir dari butir pemikiran yang berasal dari banyak

perspektif.

Kedua, terkait dengan tingkatan penyelenggara pemilu yang bisa diproses oleh DKPP. Kedepan, penyelenggara pemilu yang akan diproses dan disidangkan oleh DKPP cukup hanya penyelenggara pemilu ditingkat pusat saja.

Dalam artian, komisioner KPU dan Bawaslu pusat saja yang dapat diproses dan disidangkan oleh DKPP. Untuk penyelenggara pemilu dibawahnya, mekanisme penegakan kode etik berjalan sesuai dengan tingkatan penyelenggara pemilu. Artinya, jika pelanggaran kode etik dilakukan oleh KPPS, PPS, dan PPK, maka yang akan melakukan penegakan kode etik adalah KPU Kabupaten/Kota. selanjutnya, jika yang melakukan pelanggaran kode etik adalah KPU Kabupaten/Kota, maka yang memeriksa dan memutus pelanggaran kode etiknya adalah KPU Provinsi. Untuk KPU Provinsi, yang memeriksa dan memutus pelanggaran kode etiknya adalah KPU RI.

Untuk KPU RI barulah kemudian DKPP yang memiliki kewenangan untuk memeriksa. Terkait dengan mekanisme pemeriksaan, untuk memperkuat independensi, sangat terbuka kemungkinan internal KPU untuk mengajak pihak eksternal yang memiliki kapasitas dan integritas untuk memeriksa. Desian ini bertujuan agar mekanisme penjagaan kode etik internal ditubuh penyelenggara pemilu juga berjalan. Mekanisme yang sama juga diharapkan pada tubuh Bawaslu.

4. Rekomendasi Perbaikan Untuk Penanganan Pelanggaran Administrasi Pemilu

Terkait dengan mekanisme sengketa administrasi pemilu, maka hal pertama yang mesti dilakukan adalah menjadikan proses sengketa dibawah satu nomenklatur saja, yakni sengketa administrasi pemilu. Jadi, siapa saja yang merasa keberatan dan ingin menggugat keputusan KPU, maka prosesnya disatu pintu pengadilan tata usaha negara saja. Prosedur dan hukum acaranya bisa disamakan dengan sengketa tata usaha negara biasa. Hanya saja, hal yang perlu diatur teknis adalah waktu penyelesaian yang perlu diatur rigid, sehingga tidak mengganggu tahapan pemilu.

Putusan PTUN dapat dilakukan kasasi ke Mahkamah Agung, dan putusannya bersifat final dan mengikat. Tantangan lain terhadap proses ini adalah memastikan peningkatan kapasitas dan perspektif kepemiluan dari hakim PTUN, dibawah koordinasi kamar tata usaha negara MA.

#### 5. Rekomendasi Terhadap Proses Perselisihan Hasil Pemilu

Untuk proses perselisihan hasil pemilu di MK, perlu diberikan beberapa rekomendasi kedepan. Pertama, perdebatan terkait apakah MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pilkada atau tidak perlu diselesaikan. Hal ini tentu mesti dimulai dengan memberikan penjelasan dan pengaturan hukum terkait dengan pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari pemilu. Peranan yang segera diharapkan untuk hal ini adalah pengaturan legislasi yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah. Jika perlu, melakukan penafsiran kembali ke MK.

Kedua,terkait dengan kejelasan legal standing dari perseorangan calon anggota legislatif perlu diatur eksplisit di dalam peraturan perundang-undangan. Ketiga, terkait dengan kepastian hukum acara MK dalam mengadili perselisihan hasil pemilu, perlu diperbaiki dan disesuaikan dengan perkembangan dan kebutuhan system pemilu. Jika perlu, hukum acara MK diatur dalam peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Terdapat persoalan secara meteril dan formil dari penanganan pelanggaran pidana pemilu. Oleh sebab itu, pembenahan dan pengelompokan kembali pelanggaran pidana pemilu dan memperbaiki mekanisme penanganannya perlu dilakukan;
2. Untuk pelanggaran administrasi, perlu diberikan defenisi yang lebih jelas, seperti perincian bentuk sanksi dan perbuatan yang akan diberikan sanksi administrasi. Selain itu, terkait dengan mekanisme penanganan pelanggaranannya, dilakukan langsung oleh KPU;
3. Untuk pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, perlu diberikan pembatasan bahwa DKPP tidak bisa masuk ke ranah administrasi pemilu, dan penyelenggara pemilu yang diproses oleh DKPP adalah KPU dan Bawaslu RI saja. Untuk penyelenggara dibawahnya akan diperiksa dan diproses oleh masing-masing lembaga yang

setingkat di atasnya, sesuai dengan hierarki kelembagaan penyelenggara pemilu;

4. Untuk sengketa administrasi pemilu, perlu pengertian yang satu saja, yakni sengketa administrasi pemilu. Untuk penanganannya, diberikan kepada PTUN, dengan ruang upaya hukum diberikan kepada MA;

5. Untuk perselisihan hasil pemilu, perlu segera dipastikan bahwa pilkada adalah bagian dari rezim pemilu, kejelasan legal standing kepada perseorangan calon anggota legislatif dan pembenahan hukum acara MK.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

### **BUKU**

International IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, 2010, Jakarta: Indonesia Printer,

Topo Santoso dkk, Penegakann Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, 2011, Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Veri Junaidi, Firmansyah arifin, dan Fadli Ramadhanil,  
Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014, 2014, Jakarta:  
Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi.

# PENGAWASAN PEMILU POLITIK UANG DAN DANA KAMPANYE

**Indonesia Corruption Watch**

## ABSTRAK

Pelaporan dana kampanye terus menjadi permasalahan setiap kali pemilu. Setidaknya terdapat lima isu dalam pelaporan dana kampanye: aspek kepatuhan, manipulasi pendapatan, manipulasi pencatatan belanja, ketepatan waktu pelaporan, dan audit. Agar permasalahan pelaporan dana kampanye tidak terus berulang diperlukan sebuah badan khusus untuk menangani masalah tersebut. Dalam konteks ini Bawsalu dapat diperkuat perannya menjadi lembaga pemeriksa dana politik dan dana pemilu.

**Kata kunci:** Dana kampanye, pengawasan kampanye, politik uang

## PENGANTAR

Persoalan menyangkut politik uang dan dana kampanye seolah permasalahan rutin yang selalu muncul dari setiap pemilu ke pemilu. Akan tetapi, permasalahan ini seringkali tidak mendapatkan attensi dan porsi penyelesaian yang tuntas. Maraknya politik uang yang semakin terbuka

dilakukan seolah tidak tersentuh oleh hukum. Pada saat yang sama, persoalan dana kampanye seolah dianggap pekerjaan kelas dua yang seringkali tidak dianggap urgen. Padahal kedua hal tersebut merupakan aspek sangat substantif dalam menentukan kualitas pemilu itu sendiri. Dalam pemilu, politik dan uang merupakan pasangan tak terpisahkan. Uang penting untuk membiayai kampanye, karena kampanye berpengaruh pada hasil pemilu. Kampanye tidak akan berjalan tanpa uang, meski uang tidak merupakan faktor satu-satunya untuk memperoleh keberhasilan.

Dalam sistem politik yang tidak demokratis, korupsi politik akan tumbuh subur dan menjadi tabiat kebanyakan politisi. Sama halnya dalam partai yang tidak "sehat", mereka akan mencari sumber-sumber pendanaan instan untuk menjalankan mesin politik, salah satunya melalui korupsi uang negara atau melalui cara instan yang lain, seperti yang marak belakangan ini dengan menarik kekuatan pemodal (baca: pengusaha) ke dalam kongsi partai.

Menurut Marcin Walecki, masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan atau dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi. Nassmacher<sup>1</sup> menambahkan bahwa uang mempengaruhi kompetisi politik dan menjadi sumber daya utama bagi politisi yang

---

1 Nassmacher, Karl-Heinz. Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001

ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan. Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya, seperti; membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Selain itu, uang pun dapat digunakan untuk bertransaksi langsung dengan pemilih dalam bentuk politik uang.

Sebagai contoh incumbent menggunakan sumber daya publik untuk memberi kontrak dan pekerjaan, mengontrol informasi, dan membuat keputusan. Uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya. Pada sisi lain hambatan keuangan dapat menghalangi individu dan partai politik dalam mendapatkan akses kekuasaan, keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.<sup>2</sup>

Menurut Open Society, korupsi pemilu adalah praktek pendanaan kampanye, baik penerimaan maupun pengeluaran yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan voters.<sup>3</sup>

Dari penjelasan diatas, secara umum terdapat tiga bentuk korupsi pemilu, yaitu:

#### **a. Manipulasi Pengumpulan dan Pencatatan**

---

2 Walecki, Marcin, 2003. Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria. International Foundation for Election Systems (ifes) inec-civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 november 2003 abuja, nigeria

3 Ade Irawan dkk. Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu. ICW 2014. Hlm 9

**Dana Kampanye.** Partai politik atau kandidat menerima donasi dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan, seperti; sumbangan melebihi batas maksimal, bersumber dari hasil korupsi atau kejahatan, dan penyumbang tidak jelas.

b. **Penyalahgunaan Sumber Dana dan Daya Negara.** Partai politik atau kandidat menyalahgunakan sumber dana dan daya negara/publik untuk kepentingan kemenangan mereka.

c. **Politik Uang.** Partai, kandidat, tim sukses, memberikan/menjanjikan uang atau barang kepada pemilih atau penyelenggara pemilihan dalam rangka memenangkan pemilu.

Secara umum, korupsi dimulai dari tahapan nominasi kandidat. Paling mencolok terjadi dalam pemilihan anggota DPR, DPRD, dan kepala daerah. Beragam istilah dikenal merujuk pada korupsi dalam penentuan nominasi (candidacy buying) seperti pemberian uang mahar, uang perahu, serta uang nomor urut atau daerah pemilihan (dapil).

Fase kedua terjadi dalam pengumpulan modal kemenangan. Sebagian besar kandidat tidak memiliki hubungan baik dengan konstituen. Alih-alih mendapat donasi, kandidat justru mesti mengeluarkan uang banyak untuk membeli atau memikat konstituen. Tidak sedikit kandidat menggunakan cara-cara yang tidak halal untuk mengumpulkan modal kemenangan, seperti menerima donasi yang dilarang oleh aturan atau menyelewengkan sumber dana dan fasilitas negara, terutama untuk kandidat

petahana yang memiliki akses terhadap kekuasaan.

Tentu saja modal dari sumber yang haram tidak akan dicatat dalam pengeluaran resmi dana kampanye. Partai politik atau kandidat otomatis akan memanipulasi laporan keuangan. Hasil penelitian ICW terkait laporan keuangan kandidat dalam pemilihan anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah memperlihatkan banyak kandidat yang tidak mencantumkan penerimaan dan pengeluaran dengan jujur.

Fase ketiga adalah pada saat proses kampanye dan pemilihan. Untuk memperoleh banyak dukungan dan kemenangan, berbagai cara digunakan oleh partai politik dan kandidat, termasuk dengan melakukan politik uang kepada pemilih maupun penyelenggara pemilihan, seperti KPU dan panitia pengawas di semua tingkatan

## **KONTEKS PEMILU DI INDONESIA**

### **PENGATURAN DANA KAMPANYE**

Berikut tabel pengaturan sumbangan dana kampanye pada beberapa rezim pengaturan yang berbeda:

Pemilu	Sumbangan		Regulasi
		Badan Hukum Swasta	
	1,000,000,000		PASAL 96 AYAT 1 DAN 2 UU NO. 42 TAHUN 2008
	1,000,000,000		PASAL 131 AYAT 1 DAN 2 UU NO. 8 TAHUN 2012
Kepala Daerah	50,000,000	500,000,000	PASAL 74 AYAT 5 UU NO. 1 TAHUN 2015

Sumbangan	Pemilu			
	Presiden			
Perseorangan	1,000,000,000			
Badan Hukum Swasta	5,000,000,000			
Kandidat	-	-	-	TIDAK DIBATASI
Partai Politik	-	-	-	TIDAK DIBATASI

Berkaca dari pelbagai pemilu/ pilkada yang secara rutin dilakukan, Indonesia belum melakukan pembenahan secara signifikan dalam

berbagai hal menyangkut dana kampanye. Hal ini terlihat dari laporan dana kampanye yang seadanya, tidak tertib dan tidak berjalannya sanksi dari penyelenggara pemilu.

Jika berkaca pada pengaturan dan penyelenggaraan Pilkada serentak 2015, memang terdapat aspek pembaruan terkait dana kampanye, setidaknya pada dua aspek. Pertama, negara semakin banyak memberikan subsidi kampanye kepada kandidat. Mengacu kepada UU Pilkada, dari tujuh aktivitas kampanye, sebanyak empat diantaranya ditanggung oleh penyelenggara. Seperti kegiatan kampanye berupa : Debat publik, iklan media massa, alat peraga dan debat publik. Tujuan pengaturan ini sebagaimana dalam pembahasan RUU Pilkada dilakukan untuk menekan biaya kampanye para kandidat yang selama ini menjadi permasalahan utama terjadinya korupsi pada kepala daerah. Kedua, diberlakukannya pembatasan belanja kampanye kepada kandidat. Besaran dan ketentuan lebih lanjut dapat diperhatikan dalam PKPU Nomor 8 Tahun 2015.

## **PROBLEM DANA KAMPANYE DI INDONESIA**

Hasil temuan ICW dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pemilihan anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah tidak pernah terlepas dari 3 masalah utama berkaitan dengan dana kampanye. Pertama, berkaitan dengan kepatuhan kandidat dalam melakukan pencatatan; Kedua, manipulasi pencatatan

pendapatan dari sumber pihak ketiga, dan ketiga, manipulasi pencatatan belanja.

### **1. Aspek kepatuhan**

Dalam aturan, kandidat atau partai peserta pemilu diwajibkan memiliki rekening khusus dana kampanye (RKDK). Semua transaksi yang berkaitan dengan pendapatan dan belanja selama pemilu wajib dicatat dan dilaporkan kepada komisi pemilihan umum untuk diaudit dan dipublikasikan.

Tapi kenyataannya, kandidat atau partai kerap kali melakukan banyak penyasatan seperti tidak mencatat semua transaksi dalam laporan dana kampanye, mencatat hanya sebagian transaksi, transaksi tidak melalui RKDK, dan seluruh penerimaan dana kampanye tidak disampaikan melalui RKDK akan tetapi diberikan langsung kepada tim pemenang pasangan calon, sehingga RKDK hanya memiliki saldo awal pada saat pembukaan rekening. Bahkan dalam riset pemilukada di delapan daerah, beberapa kandidat yang dinyatakan kalah dalam pemilihan tidak melaporkan RKDK kepada KPUD.

**TABEL 5. TEMUAN TERKAIT ASPEK KEPATUHAN  
LAPORAN DANA KAMPANYE**

<b>No</b>	<b>Pelanggaran</b>
<b>1</b>	TIDAK MELAPORKAN REKENING KHUSUS DANA KAMPANYE

<b>2</b>	REKENING KAMPANYE MENGGUNAKAN REKENING BENDAHARA PARPOL ATAU REKENING PARTAI POLITIK
<b>3</b>	PADA LAPORAN AWAL RKDK NAMA ALAMAT PENYUMBANG SAMA. NAMUN PADA LAPORAN AKHIR RKDK DIDAPATI PERUBAHAN PADA IDENTITAS ALAMATNYA. SEDANGKAN NAMA PERUSAHAAN, NPWP, NOMOR KONTAK (NO HP) TETAP.
<b>4</b>	SELURUH PENERIMAAN DANA KAMPANYE TIDAK DISAMPAIKAN MELALUI RKDK, AKAN TETAPI DIBERIKAN LANGSUNG KEPADA TIM PEMENANGAN PASANGAN CALON. SEHINGGA RKDK HANYA MEMILIKI SALDO AWAL PADA SAAT PEMBUKAAN REKENING
<b>5</b>	TRANSAKSI TIDAK MELALUI REKENING KHUSUS DANA KAMPANYE (RKDK)
<b>6.</b>	TIDAK ADA TRANSAKSI MELALUI REKENING KHUSUS DANA KAMPANYE (RKDK), SEHINGGA SALDO AKHIR RKDK SAMA SEPERTI SALDO AWAL PEMBUKAAN REKENING
<b>7.</b>	TIDAK MEMBUAT PEMBUKUAN
<b>8.</b>	TIDAK MENCATAT SUMBANGAN SELAIN BENTUK UANG, SUMBANGAN LANGSUNG, SUMBANGAN FASILITAS ATAU SUMBANGAN DALAM UTANG DAN DISKON
<b>9.</b>	LAPORAN TERLAMBAT DISERAHKAN
<b>10.</b>	LAPORAN YANG DISAMPAIKAN KE KPU TIDAK FINAL DAN MASIH DISUSULKAN ATAU DIUBAH KETIKA DISERAHKAN KEPADA AUDITOR

## **2. Manipulasi Pendapatan**

Aturan pemilu di Indonesia membatasi kandidat dan partai politik dalam mengumpulkan modal kampanye. Fokus pembatasan pada penyumbang pihak ketiga baik perseorangan maupun badan hukum. Selain itu, semua aturan pemilu pun melarang kandidat mengumpulkan dana dari pihak asing dan negara termasuk didalamnya BUMN, BUMD, dan BUMDes. Tujuannya agar kandidat atau partai tidak bergantung pada pendonor besar dan lapangan persaingan antar kandidat dan partai tetap sama.

Masalahnya, dalam pemantauan beberapa pemilu, ICW justru menemukan banyak pelanggaran yang berkaitan dengan sumbangan pihak ketiga (perseorangan, perusahaan, dan badan usaha) dan sumber dana yang dilarang oleh aturan. Untuk sumbangan pihak ketiga umumnya berupa manipulasi penyumbang seperti alamat palsu, penyumbang fiktif, alamat sama, penyumbang tidak sesuai dengan profile ekonomi (tidak memiliki kemampuan menyumbang).

Banyak faktor yang menyebabkan kandidat atau partai politik memanipulasi sumber pendapatan. Dimulai dari perilaku penyumbang yang tidak mau disebutkan namanya di daftar penyumbang, hingga nilai sumbangan melebihi batas maksimum sumbangan. Sehingga nilai sumbangan dalam daftar laporan partai tidak disebutkan dengan jelas—beserta sumber penyumbang, atau nilai uang di pecah-pecah sesuai dengan nilai standar maksimum. Selain itu, sumber dana yang dilarang seperti; hasil tindak pidana, seringkali menjadi penyebab kandidat atau parpol

memanipulasi sumber pendapatan.

**TABEL 6. MANIPULASI PENYUMBANG DANA KAMPANYE**

<b>No</b>	<b>Pelanggaran</b>
<b>1</b>	TIDAK MENCANTUMKAN NAMA PENYUMBANG PIHAK KETIGA
<b>2</b>	NAMA PERUSAHAAN YANG FIKTIF
<b>3</b>	SUMBANGAN PIHAK KETIGA MELEBIH BATAS MAKSIMAL
<b>4</b>	PENYUMBANG TIDAK MEMPUNYAI KEMAMPUAN EKONOMI UNTUK MENYUMBANG
<b>5</b>	PENYUMBANG TIDAK MENGAKUI TELAH MENYUMBANG
<b>6</b>	PENYUMBANG MENGAKU MENYUMBANG, TETAPI TIDAK DAPAT MENUNJUKKAN BUKTI
<b>7</b>	PENYUMBANG MEMBERIKAN SUMABNAGAN TIDAK SESUAI DENGAN NOMINAL YANG DILAPORKAN
<b>8</b>	PENYUMBANG TIDAK MEMILIKI KTP DAN NPWP
<b>9</b>	ALAMAT PENYUMBANG PALSU
<b>10</b>	ALAMAT PENYUMBANG TIDAK JELAS.
<b>11</b>	PENYUMBANG YANG MEMPUNYAI ALAMAT YANG SAMA
<b>12</b>	PENYIASATAN LEWAT SUMBANGAN JENIS UTANG DAN SALDO KAS PARTAI DAN DANA KAMPANYE
<b>13</b>	SUMBANGAN LANGSUNG DARI PERUSAHAAN UNTUK KEPENTINGAN KAMPANYE
<b>14</b>	TRANSFER DARI REKENING DANA TAKTIS PEMERINTAH KE REKENING PARTAI MELALUI REKENING YAYASAN
<b>15</b>	PENYUMBANG YANG HANYA DIGUNAKAN NAMANYA SEBAGAI PENYUMBANG

*Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada*

### **3. Manipulasi pencatatan belanja.**

Manipulasi pencatatan belanja merupakan konsekuensi dari manipulasi dalam pencatatan sumber pendapatan oleh kandidat atau partai politik. Karena tidak semua pendapatan dicatat, maka banyak belanja yang berkaitan dengan kampanye yang tidak dicatat dalam RKDK.

Dalam laporan dana kampanye pemilu, banyak kandidat yang hanya mencantumkan keterangan dalam sisi belanja “Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan” tanpa dijelaskan kegiatannya. Selain faktor politik, masalah teknis yang menjadi penyebab kandidat atau partai tidak mencatat laporan kegiatan adalah minimnya sumber daya manusia yang mumpuni untuk mencatat laporan kegiatan.

Terkait dengan belanja terutama belanja konsultan politik atau jasa tidak pernah dimasukkan di dalam laporan belanja kampanye. Demikian juga dengan belanja iklan kampanye dengan diskon atau dibayarkan oleh pihak ketiga.

TABEL 7. CONTOH MANIPULASI BELANJA KAMPANYE

No	Pelanggaran
1	SUMBER DAN NAMA PENYUMBANG BERUBAH-UBAH (AWAL LAPORAN RKDK NAMA PERUSAHAAN ATAPI PADA LAPORAN AKHIR DANA KAMPANYE DIUBAH MENJADI "CV.A"
2	TIDAK ADA PENJELASAN KEGIATAN, HANYA DENGAN MENYATAKAN "KEGIATAN LAIN YANG TIDAK MELANGGAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN"
3	LAPORAN NILAI BELANJA BERBEDA DENGAN RIIL BELANJA (PENGELUARAN)
4.	MENGUNAKAN DANA KAMPANYE UNTUK MELAKUKAN POLITIK UANG

*Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pilukada*

#### **4. Ketepatan waktu pelaporan**

Partai berkewajiban menyampaikan laporan awal dana kampanye, laporan periodik, dan laporan akhir dana kampanye sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Sanksi bagi partai yang terlambat antara lain; pembatalan sebagai peserta pemilu atau tidak dilantikannya calon terpilih.

#### **5. Audit**

Penting dicatat bahwa dalam audit dana kampanye dalam pilkada hanyalah audit kepatuhan. Sehingga auditor hanya akan melakukan pengecekan dari segi kepatuhan

para kandidat dalam laporan dana kampanye mereka. Hampir dapat dipastikan model audit kepatuhan tidak akan menemukan manipulasi/kejanggalan sumbangan maupun belanja kandidat. Sehingga semakin tampak audit dana kampanye dalam pilkada ini hanyalah formalitas belaka dalam memenuhi administrasi pilkada.

Problem dari segi auditor menurut IAPI adalah adanya kewenangan KPUD untuk menunjuk langsung Kantor Akuntan Publik, jika biaya audit di bawah Rp. 50 Juta untuk melakukan audit. Hal ini yang menjadi salah satu masalah karena penunjukkan itu potensial dengan konflik kepentingan dan tidak terbukanya kompetensi untuk terpilihnya auditor yang berkualitas baik.

## **KEDUDUKAN DAN PERAN BADAN PENGAWAS PEMILU (BAWASLU)**

### **TUGAS BAWASLU**

Tugas Bawaslu dijabarkan dalam pasal 73 UU Penyelenggara Pemilu telah disebutkan bahwa, lembaga pengawas pemilu tingkat pusat tersebut bertugas:

1. Menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas pemilu di setiap tingkatan.
2. Mengawasi penyelenggaraan pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.
  - a. Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu

yang terdiri atas:

- i. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
  - ii. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
  - iii. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - iv. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu;
  - v. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
- i. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
  - ii. penetapan peserta Pemilu;
  - iii. proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - iv. pelaksanaan kampanye;
  - v. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
  - vi. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan

suara hasil Pemilu di TPS;

vii. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;

viii. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;

ix. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;

x. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;

xi. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;

xii. pelaksanaan putusan DKPP;

xiii. proses penetapan hasil Pemilu.

c. mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;

d. memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;

e. mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;

f. evaluasi pengawasan Pemilu;

g. menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan

h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam

ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **WEWENANG BAWASLU:**

Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu berwenang:

1. Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;
2. Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
3. Menyelesaikan sengketa Pemilu;
4. Membentuk Bawaslu Provinsi;
5. Mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
6. Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **KEWAJIBAN BAWASLU:**

Bawaslu berkewajiban:

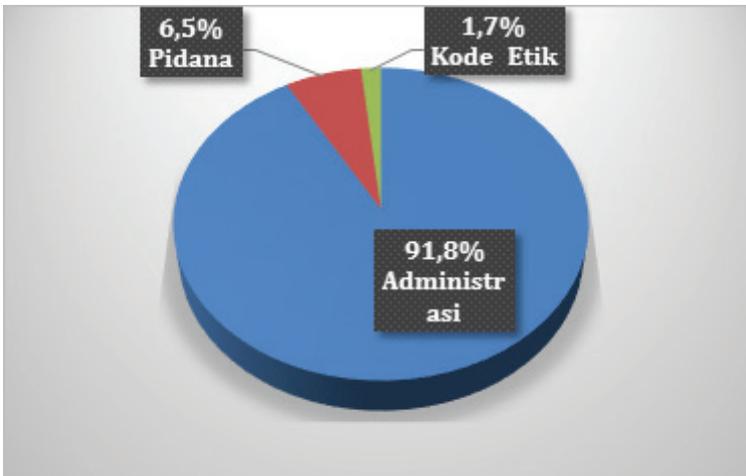
- a. Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c. Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu;

d. Menyampaikan laporan hasil pengawasan kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan;

e. Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

**a. Summary Hasil Pengawasan Pilpres 2014**

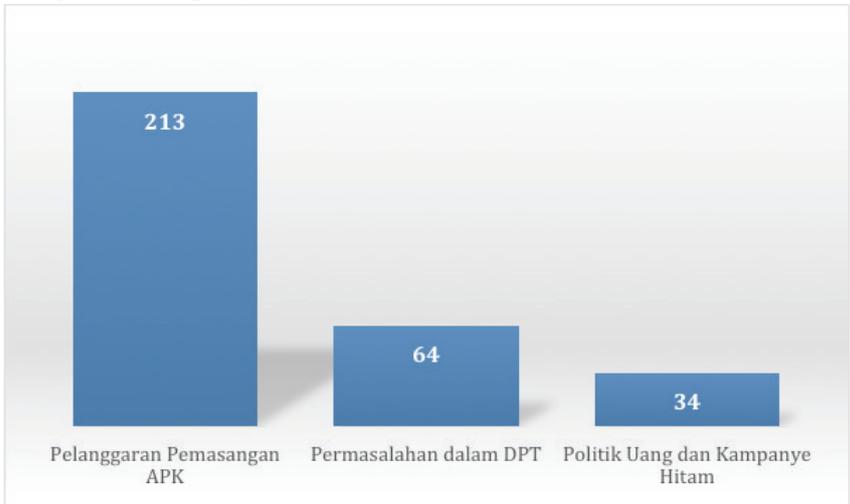
Bawaslu menyebutkan bahwa sepanjang pemilu presiden 2014 terdapat dugaan pelanggaran sebanyak 1.238. Dugaan Pelanggaran terdiri dari 1.136 dugaan pelanggaran administrasi. Dugaan pelanggaran administrasi tersebut kemudian diteruskan kepada KPU untuk ditindaklanjuti. Sisanya, 81 dugaan pelanggaran pidana dan 21 dugaan pelanggaran kode etik.<sup>4</sup>



Dugaan pelanggaran terbanyak menyangkut

<sup>4</sup> Data rekapitulasi diperoleh dari data BAWASLU RI 2014

pelanggaran pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK), permasalahan Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan politik uang serta kampanye hitam.



Hambatan pelaksanaan sentra Gakkumdu (kompilasi catatan Bawaslu):

1. Adanya kesan dari unsur kepolisian dan kejaksaan untuk tidak menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran pemilu yang ditangani oleh pengawas pemilu.
2. Keterbatasan anggaran.
3. Terdapat perbedaan pendapat antara pengawas pemilu, kepolisian dan kejaksaan dalam menentukan keterpenuhan unsur pasal tindak pidana pemilu.
4. Perbedaan pemahaman antara pengawas pemilu, kepolisian dan kejaksaan dalam pembahasan sentra gakkumdu.
5. Kurangnya komunikasi dan koordinasi dengan

unsur kepolisian dan kejaksaan dalam sentra gakkumdu.

6. Pengawas Pemilu diposisikan sebagai pelapor bukan penerus rekomendasi.

7. Adanya perbedaan penafsiran dari masing-masing unsur anggota sentra gakkumdu, salah satunya mengenai keterpenuhan unsur kampanye.

8. Kondisi geografis (kepulauan) menghambat efektivitas koordinasi sentra gakkumdu.

9. Masih terdapat beberapa kabupaten belum memiliki Polres dan Kejari.

10. Minimnya pengetahuan akan pemilu oleh pihak kepolisian dan kejaksaan, sehingga menghambat pembahasan dalam sentra gakkumdu.

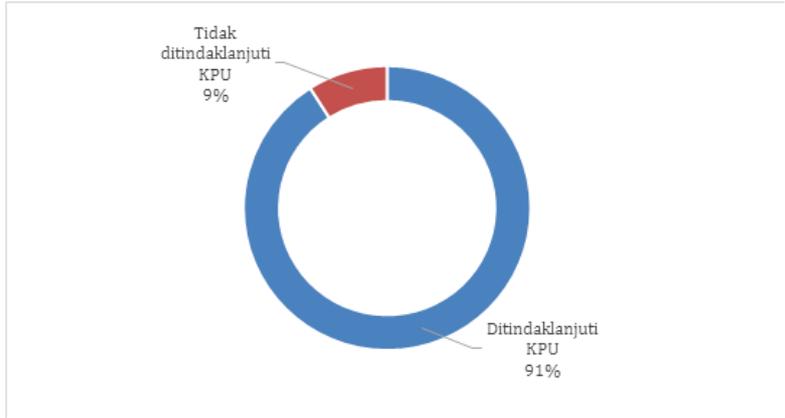
11. Kesulitan untuk mendatangkan anggota sentra gakkumdu dari unsur kejaksaan (Kota Sorong), dikarenakan Kejaksaan Negeri Sorong membawahi beberapa kabupaten yang ada di Sorong Raya dan terbatas anggota kejaksaan yang ditunjuk sebagai anggota sentra gakkumdu di beberapa kabupaten dimaksud.

#### **b. Summary Hasil Pengawas Pemilu Legislative 2014 :**

Dugaan pelanggaran administrasi :

Bawaslu mendapat 4.410 dugaan pelanggaran administrasi. Sebanyak 3.455 merupakan temuan dan 655 laporan. Seluruh dugaan pelanggaran tersebut ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan diteruskan ke KPU. Oleh

KPU, 3740 (91%) dugaan pelanggaran ditindaklanjuti.<sup>5</sup>



#### Dugaan Pelanggaran Pidana

Bawaslu mendapat laporan dan temuan dugaan pelanggaran pidana sebanyak 137 kasus (66 laporan dan 71 temuan). Semua dugaan pelanggaran pidana yang diterima bawaslu disebut telah diteruskan ke pihak kepolisian dengan tindak lanjut sebagai berikut:

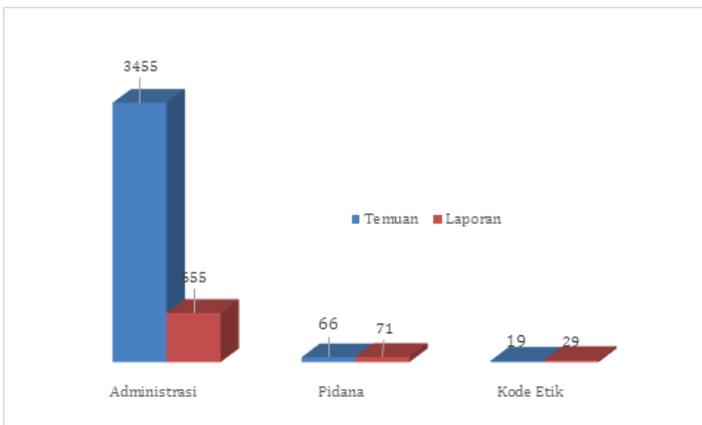
	Diterima	Dihentikan	
Bawaslu	137	0	137
Kepolisian	137	84	52
Kejaksaan	52	6	44
PN-Putusan	44	-	37

#### Dugaan Pelanggaran Kode Etik oleh kandidat

<sup>5</sup> Ibid

Terdapat 48 dugaan pelanggaran kode etik (29 laporan diterima panwas dan 19 temuan). Pengawas pemilu mengkaji 35 dugaan pelanggaran dan 26 dugaan diteruskan ke Bawaslu RI, 28 diteruskan ke Bawaslu Provinsi, dan 36 dugaan diteruskan ke DKPP. 9 hasil tindak lanjut DKPP ditindaklanjuti oleh KPU dan 1 diantaranya tidak ditindaklanjuti.

Perbandingan Temuan dan Laporan Dugaan Pelanggaran yang diterima Bawaslu



## REKOMENDASI PERBAIKAN

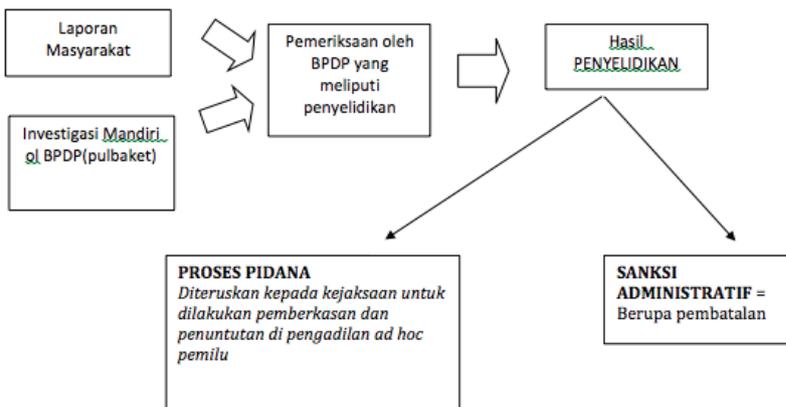
Ditengah persoalan yang sudah diuraikan diatas, ada ruang kosong ketiadaan pengaturan yang mengenai lembaga khusus yang membuat berbagai persoalan politik uang dan dana kampanye menjadi persoalan pokok yang selalu muncul dari waktu ke waktu. Sulit dibantah, berawal dari persoalan dana kampanye ini yang menyebabkan banyak kepala daerah terlibat persoalan kasus korupsi di

kemudian harinya.

Dana kampanye dan politik uang pada kenyataannya tidak menjadi pekerjaan pokok ( main jobs) bagi penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dan Bawaslu. Sehingga ini-lah yang memicu munculnya banyak pelanggaran. Khususnya Bawaslu yang cenderung “kehilangan” arah dalam melakukan pengawasan pemilu.

Jika Mengacu kepada komparasi di negara lain, semisal di Amerika terdapat Federal Election Commission (FEC) yang memang memfokuskan untuk memeriksa keuangan partai dan pemilu secara linear. Hal ini tentu kontras dengan kondisi dalam negeri. Terdapat banyak organ penyelenggara pemilu, akan tetapi tidak ada pengawalan khusus tentang dana politik (kandidat dan partai politik) secara terfokus.

Kodifikasi UU Pemilu yang sedang disiapkan oleh Jaringan Pemilu sebaiknya meletakkan fokus perbaikan pengawasan dana kampanye kandidat dalam pemilu. Pilihan paling rasional dapat dilakukan dengan mengubah tugas dan tanggung jawab Badan Pengawas Pemilu menjadi Badan Pemeriksa Dana Politik (BPDP). Pilihan ini dianggap paling dapat direalisasikan, karena infrastruktur Bawaslu yang sudah terdesentralisasi di seluruh daerah.



Diluar alur kerja sebagaimana bagan diatas, hal yang paling penting tentu berbicara terkait tugas dan kewenangan BPDP itu sendiri. Sejumlah tugas dan kewenangan yang diusulkan meliputi: <sup>6</sup>

a. Menerima keseluruhan jenis laporan yang berkaitan dengan dana kampanye pada tingkatan pemilu nasional

b. Melakukan pengawasan terhadap penerimaan dan pengeluaran uang dan/atau barang partai politik dan/atau individu calon peserta pemilu dan dana kampanye tingkat nasional

c. Melakukan audit dan pemeriksaan secara berkala terhadap uang dan/atau barang serta dana kampanye partai politik dan/atau individu calon peserta pemilu tingkat nasional

d. Melakukan supervisi terhadap tugas dan wewenang serta kewajiban BPDP tingkat provinsi

e. Meminta dokumen dan keterangan kepada pengurus dan/atau anggota, serta pihak ketiga dalam hal melakukan pemeriksaan dan audit keuangan partai politik dan/atau individu calon peserta pemilu dan dana kampanye

f. Memanggil pengurus, anggota, dan pihak ketiga dalam hal kepentingan audit dan pemeriksaan keuangan partai politik dan dana kampanye

g. Mengeluarkan keputusan terkait dengan proses

---

<sup>6</sup> Rekomendasi tugas dan kewenangan diambil dari rancangan kondifikasi UU Pemilu yang disusun oleh berbagai stakeholders penggiat pemilu dan demokrasi.

pengawasan, audit, dan pemeriksaan keuangan partai politik dan dana kampanye

h. Mengeluarkan rekomendasi kepada lembaga atau pihak terkait perihal hasil pemeriksaaan audit keuangan partai politik dan dana kampanye

i. Mengeluarkan rekomendasi kepada Kementrian Hukum dan HAM terkait keberadaan dan eksistensi partai politik berdasarkan hasil pengawasan, audit dan pemeriksaan keuangan partai politik dan dana kampanye

j. Mengeluarkan rekomendasi kepada KPU terkait dengan keikutsertaan partai politik dan/atau individu calon peserta pemilu berdasarkan hasil pengawasan, audita, dan pemeriksaan keuangan dan dana kampanye;

k. Mengeluarkan rekomendasi kepada Kepolisian, Kejaksaan, dan KPK terkait dengan dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh partai politik dan/atau individu calon peserta pemilu berdasarkan hasil pengawasan, audit, dan pemeriksaan keuangan dan dana kampanye

l. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh BPDP wajib ditindaklanjuti oleh lembaga yang menerima rekomendasi tersebut

m. Memilih dan mengangkat auditor dan/atau staf pendukung untuk menjalankan tugas, dan wewenang dari BPDP

\*\*\*



# KOMISI PEMILIHAN UMUM SEBAGAI PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

Catherine Natalia

## ABSTRAK

## PENGANTAR

Penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila Penyelenggara Pemilu mempunyai integritas yang tinggi serta memahami dan menghormati hak-hak sipil dan politik dari warga negara. Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penyelenggara Pemilu memiliki tugas menyelenggarakan Pemilu dengan kelembagaan yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Penyelenggara Pemilu merupakan salah satu dari 15 (lima belas aspek) yang menjadi standar internasional yang dijadikan tolok ukur pemilu yang demokratis sebagaimana dirumuskan oleh International IDEA<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> International IDEA, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: International IDEA, 2004.

. Ke-15 aspek pemilu demokratis tersebut adalah (1) Penyusunan Kerangka Hukum, (2) Pemilihan Sistem Pemilu, (3) Penetapan Daerah Pemilihan, (4) Badan Penyelenggara Pemilu, (5) Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih, (6) Akses Kertas Suara bagi Partai Politik dan Calon, (7) Kampanye Pemilu yang Demokratis, (8) Akses Media dan Kebebasan Berekspresi, (9) Pembiayaan dan Pengeluaran, (10) Pemungutan Suara, (11) Penghitungan dan Rekapitulasi Suara, (12) Peranan Wakil Partai dan Calon, (13) Pemantau Pemilu, (14) Kepatuhan terhadap hukum, dan (15) Penegakan Peraturan Pemilu.

Kerangka hukum yang mengatur penyelenggara pemilu terdapat dalam Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.” Hal ini berbeda dengan kondisi sebelumnya, di mana penyelenggara pemilu adalah pemerintah, dalam hal ini Departemen Dalam Negeri. Penyelenggaraan pemilu oleh pemerintah selama masa Pemerintahan Orde Baru telah membuka ruang terjadinya kecurangan untuk memenangkan Golkar. Hal ini melatarbelakangi diserahkannya penyelenggaraan pemilu kepada sebuah institusi Negara baru yang terpisah dari kekuasaan pemerintahan.

Salah satu faktor penting bagi keberhasilan penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah terletak pada kesiapan penyelenggara pemilu itu sendiri, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Dua institusi

ini telah diamanatkan oleh undang-undang untuk menyelenggarakan pemilu menurut fungsi, tugas dan kewenangannya masing-masing.

Melalui pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu Mahkamah Konstitusi telah memberikan tafsir resmi terhadap Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

Bahwa untuk menjamin terselenggaranya pemilihan umum yang *luber dan jurdil*, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan bahwa, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri” Kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Pengertian ini lebih memenuhi ketentuan UUD 1945 yang mengamanatkan adanya penyelenggara pemilihan umum yang bersifat mandiri untuk dapat terlaksananya pemilihan umum yang memenuhi prinsip-prinsip *luber dan jurdil*. Penyelenggaraan pemilihan umum tanpa pengawasan oleh lembaga independen, akan mengancam prinsip-prinsip *luber dan jurdil* dalam pelaksanaan pemilu. Oleh karena

itu, menurut Mahkamah, Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagaimana diatur dalam Bab IV Pasal 70 sampai dengan Pasal 109 Undang-Undang 22/2007, harus diartikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan pelaksanaan pemilihan umum, sehingga fungsi penyelenggaraan Pemilu dilakukan oleh unsur penyelenggara, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan unsur pengawas Pemilu, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas.

Hal ini ditindaklanjuti ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang tersebut, baik KPU, Bawaslu, maupun DKPP didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami dari frasa “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi<sup>2</sup>. Akan tetapi selain Komisi Pemilihan Umum, berdasarkan Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, khusus di Aceh dibentuk lembaga penyelenggara

---

2 Titi Angraini dkk, Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, Yayasan Perludem, November 2014, Cet.1, hal. 32-34.

pemilu dengan nama Komite Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan KIP Kabupaten/Kota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Penyelenggara Pemilu telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, namun ketentuan-ketentuan menyangkut Penyelenggara Pemilu juga ditemukan dalam berbagai Undang-Undang Pemilu, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota. Pengaturan dalam Undang-Undang Pemilu yang terpisah-pisah ini menyebabkan terjadinya pengulangan (duplikasi), khususnya yang mengatur rincian tugas dan wewenang penyelenggara pemilu.

## **RUMUSAN MASALAH**

Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia terdiri atas Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Akan tetapi yang akan menjadi fokus pembahasan adalah Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu dalam melaksanakan fungsi manajemen penyelenggaraan pemilu. Beberapa permasalahan yang muncul pada saat Komisi Pemilihan Umum melaksanakan fungsinya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas, wewenang dan fungsi lembaga penyelenggara pemilu, yaitu terkait dengan core business sesuai siklus pemilu (sebelum, selama dan sesudah pemilu).

2. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum

a. Hubungan Anggota dan Sekretariat Jenderal/ Sekretariat Komisi Pemilihan Umum

b. Hubungan KPU dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota serta lembaga penyelenggara pemilu ad hoc.

c. Mekanisme pengambilan keputusan lembaga penyelenggara pemilu

d. Standarisasi pengukuran kinerja lembaga penyelenggara pemilu

e. Pemberhentian anggota lembaga penyelenggara pemilu

3. Hubungan KPU dengan Bawaslu, dan DKPP

## **TUJUAN DAN METODE**

1. Tujuan

Tujuan penulisan adalah melakukan inventarisasi permasalahan yang dihadapi oleh Komisi Pemilihan Umum dalam melaksanakan fungsi manajemen penyelenggaraan Pemilu untuk kemudian dilakukan pembahasan terhadap permasalahan tersebut guna merumuskan rekomendasi bagi Komisi Pemilihan Umum.

## 2. Metode

Penyusunan laporan ini dilakukan dengan menggunakan dua metode, yaitu:

### a. Studi Pustaka

Kegiatan studi pustaka dilakukan melalui penelaahan buku, laporan penelitian dan dokumen-dokumen lain yang membahas Komisi Pemilihan Umum selalu penyelenggara pemilu, serta studi perbandingan pengalaman beberapa negara terkait manajemen penyelenggaraan Pemilu.

b. Focus Group Discussion atau diskusi terbatas dilakukan untuk mengelaborasi lebih lanjut terhadap kajian awal yang telah dihasilkan dalam kegiatan pengumpulan data guna memperkaya gagasan dalam penulisan jurnal ini.

## **TUGAS, WEWENANG DAN FUNGSI KOMISI PEMILIHAN UMUM**

Penyelenggaraan pemilu perlu dipahami sebagai sebuah siklus yang dimulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan kembali menyiapkan penyelenggaraan pemilu yang akan datang, maka tugas pokok dan fungsi penyelenggara Pemilu tidak terbatas pada pelaksanaan Pemilu saja. Untuk menjamin kesinambungan penyelenggaraan Pemilu dan peningkatan kualitas demokrasi, pasca penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan kegiatan antara lain melakukan evaluasi terhadap sistem dan manajemen Pemilu, melaksanakan updating data pemilih, pendidikan pemilih, pemeliharaan

arsip/dokumen, dan penyampaian informasi hasil Pemilu. Sebagai sebuah siklus Pemilu dibagi dalam tiga periode, yaitu: (1) Pra-Pemilu (pre-electoral), (2) Periode Pemilu (electoral) dan (3) Pasca-Pemilu (post-electoral).

Pada periode pra-Pemilu KPU melakukan kegiatan-kegiatan seperti penyusunan program dan anggaran Pemilu, rekrutmen personel badan penyelenggara, pengadaan barang dan jasa pemerintah, dan bimbingan teknis. Sedangkan pada periode pemilu, yang dapat dikatakan puncak kegiatan Pemilu itu sendiri, kegiatan-kegiatan yang dilakukan diantaranya adalah penetapan daftar calon tetap, kampanye, distribusi logistik, pemungutan dan penghitungan suara. Dan pada periode pasca Pemilu kegiatan yang biasanya dilakukan oleh KPU adalah pengarsipan hasil-hasil Pemilu, penelitian untuk perbaikan proses Pemilu, reformasi badan penyelenggara dan pengembangan jaringan pihak-pihak terkait. Dengan Pemilu sebagai sebuah siklus, maka KPU sebagai penyelenggara Pemilu akan terus-menerus melaksanakan kegiatan-kegiatan kepemiluan, baik ada tahapan maupun tidak ada kegiatan tahapan Pemilu.

Dari sisi penyelenggara Pemilu, paling tidak terdapat 7 (tujuh) fungsi lembaga penyelenggara Pemilu seperti KPU yang perlu diperhatikan, yaitu:

(1) Fungsi Personalia. Walaupun KPU hanya mempekerjakan sejumlah kecil orang secara permanen, namun pada saat penyelenggaraan Pemilu ia akan melibatkan jutaan orang. Dikarenakan personil yang bersifat permanen maupun yang temporer sama-sama

harus menunjukkan kinerja yang profesional, maka administrasi kepegawaian dan pelatihan yang berkualitas akan menjadi penting.

(2) Fungsi Keuangan. Anggaran untuk Pemilu harus disusun, dibahas, dinegosiasikan, disetujui dan dimonitor. Banyak dana akan digunakan untuk personil dan logistik, yang kesemuanya perlu dipertanggungjawabkan secara baik.

(3) Fungsi Hukum. KPU selain memiliki peran dalam menafsirkan dan menyusun peraturan pelaksana Undang-undang Pemilu, ia juga diharapkan mampu memberikan saran rekomendasi penyempurnaan Undang-undang Pemilu.

(4) Fungsi Investigasi. Temuan dan laporan mengenai masalah teknis dan administratif yang berkaitan dengan tahapan Pemilu oleh penyelenggara Pemilu maupun pelanggaran yang dilakukan oleh Peserta Pemilu, akan membutuhkan kemampuan investigasi.

(5) Fungsi Logistik dan Operasi. Persiapan dan pengerahan personil dan logistik dan pemeliharaan jaringan komunikasi merupakan bagian yang esensial dalam setiap penyelenggaraan Pemilu.

(6) Fungsi Pengolahan Data. Pemrosesan data dalam jumlah yang besar akan sangat dibutuhkan baik secara langsung maupun tidak langsung, secara permanen maupun temporer untuk mengolah daftar pemilih dan hasil Pemilu.

(7) Fungsi Informasi dan Publikasi. Penyebarluasan informasi Pemilu dan pendidikan pemilih merupakan bagian penting dari tugas KPU. Hal ini menjadi lebih penting lagi pada saat terjadinya perubahan sistem Pemilu dan menurunnya angka tingkat partisipasi dalam Pemilu.

Implementasi fungsi-fungsi utama penyelenggara Pemilu tersebut di atas ke dalam struktur jabatan di lingkungan KPU berwujud pada pemisahan jabatan Anggota KPU sebagai jabatan politik karena dipilih oleh DPR dan jabatan Sekretariat Jenderal KPU sebagai jabatan karir PNS. Intinya, anggota KPU memiliki domain bidang tugas pada level perumus kebijakan sedang Sekretariat Jenderal KPU sebagai pelaksana kebijakan<sup>3</sup>.

## **STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERJA KOMISI PEMILIHAN UMUM**

### **1. Hubungan Anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal/Sekretariat KPU**

Salah satu yang perlu dipertimbangkan dalam penataan struktur organisasi dan tata kerja kelembagaan Komisi Pemilihan Umum adalah hubungan antara Anggota KPU dengan Sekretariat Jenderal/Sekretariat KPU. Hubungan kelembagaan penyelenggara pemilu dengan Sekretariat seharusnya dijaga soliditasnya. Akan tetapi, yang sering terjadi adalah kesenjangan antara Anggota KPU dengan Sekretariat, baik di tingkat Pusat maupun daerah.

---

<sup>3</sup> Sekretariat Jenderal KPU RI, Road Map Reformasi Birokrasi 2013, [http://kpu.go.id/koleksigambar/ROADMAP\\_RB\\_2013\\_rev28314-ver2003-1300.pdf](http://kpu.go.id/koleksigambar/ROADMAP_RB_2013_rev28314-ver2003-1300.pdf)

Kesenjangan ini mulai dirasakan sejak tahun 2001 ketika KPU mulai dibentuk sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang mandiri, di mana Anggota KPU berasal dari latar belakang civil society (akademisi dan aktivis NGO) sementara jajaran Sekretariat Jenderal berlatar belakang birokrat. Jajaran Sekretariat KPU sebagian besar masih merupakan pegawai negeri sipil yang berasal dari Kementerian Dalam Negeri atau lembaga lainnya. Ketika Ketua KPU adalah ex-officio Menteri Dalam Negeri, para staf yang sebagian besar dari Kementerian Dalam Negeri tidak memiliki persoalan psikopolitik. Namun ketika Anggota KPU berasal dari latar belakang civil society seringkali dianggap tidak cukup memiliki legitimasi di depan jajaran Sekretariat. Kesenjangan antara Anggota KPU dan sekretariat jenderal masih terbawa hingga ke periode KPU periode 2007-2012, dan turut menjadi pertimbangan dalam penataan kelembagaan KPU. Salah satu langkah cukup penting dalam periode ini adalah rekrutmen pegawai KPU, sehingga mulai masuk pegawai yang bukan merupakan pindahan dari lembaga lain atau pegawai organik KPU. Rekrutmen ini belakngan terhenti karena kebijakan moratorium PNS, namun kembali dibuka tahun 2013. Tahun 2014, KPU kembali akan memiliki pegawai yang merupakan fresh-people. <sup>4</sup>

Tugas kesekretariatan yang merupakan bagian birokrasi adalah membantu tugas Komisioner, sementara Komisioner bukan birokrat. PNS organik KPU baru pada tahun 2008,

---

4 Abdul Gaffar Karim, Memahami Kebutuhan akan Electoral Management Course bagi Penyelenggara Pemilu di Indonesia, 2014

di daerah banyak yang pinjaman dari pemda, sehingga dedikasi kesekretariatan tidak murni untuk kepentingan pemilu. Di Sekretariat Jenderal KPU, reformasi birokrasi dilakukan untuk memperbaiki kinerja agar hasilnya nanti berdampak positif terhadap pelaksanaan kewenangan KPU sebagai penyelenggara pemilu. Tugas dan wewenang Sekretariat Jenderal KPU adalah sebagai berikut :

- a. membantu menyusun program dan anggaran Pemilu
- b. memberikan dukungan teknis administratif kepada anggota KPU
- c. membantu melaksanakan tugas KPU dalam rangka menyelenggarakan Pemilu
- d. membantu merumuskan dan menyusun rancangan Peraturan dan Keputusan KPU
- e. memberikan bantuan hukum dan fasilitasi penyelesaian sengketa Pemilu
- f. membantu menyusun laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU
- g. melaksanakan tugas-tugas lain sesuai peraturan per undang – undangan yang berlaku.

Adapun Wewenang Sekretariat Jenderal KPU adalah sebagai berikut :

- a. mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu, berdasarkan norma, standar, prosedur dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU
- b. mengadakan perlengkapan penyelenggaraan

Pemilu sesuai peraturan per Undang – undangan yang berlaku

c. mengangkat tenaga pakar/ahli berdasarkan kebutuhan atas persetujuan KPU

d. memberikan pelayanan administrasi, ketatausahaan dan kepegawaian sesuai dengan perundang-undangan.

Walaupun belum dilaksanakan dengan optimal, prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik telah dilakukan. Seperti prinsip keterbukaan dan transparansi. Keterbukaan merujuk pada ketersediaan informasi dan kejelasan bagi masyarakat umum untuk mengetahui proses penyusunan, pelaksanaan, dan hasil yang telah dicapai dari suatu kebijakan yang telah diputuskan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Sekretariat Jenderal KPU di pusat dan Sekretariat KPU Provinsi dan Sekretariat KPU Kabupaten/kota mempunyai hubungan hierarkis dan satu manajemen kepegawaian. Dua pengaturan tersebut menjadi faktor kunci dalam penataan Sekretariat Jenderal KPU, dimana telah diamanatkan Undang-Undang tersebut terkait dengan pembentukan sekretariat KPU baik yang berkedudukan di pusat, provinsi, kabupaten dan kota berdasar usulan dari KPU sendiri. Terkait dengan tugas dan fungsi sekretariat, dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 diatur bahwa Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota dibentuk untuk mendukung kelancaran tugas dan wewenang KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Dengan demikian,

tugas, fungsi, dan susunan organisasi Sekretariat Jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota akan mencerminkan tugas dan wewenang serta kewajiban KPU. <sup>5</sup>

Dukungan Sekretariat terhadap Kebijakan Komisioner menjadi penting di dalam penyelenggaraan pemilu, sebagaimana diatur di dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, khususnya Pasal 55 sampai dengan Pasal 68. Dukungan tersebut di antaranya dapat diukur berdasarkan dua hal berikut: SDM pegawai dan perencanaan anggaran. Dalam hal SDM pegawai, *de facto* pegawai Sekretariat KPU di Daerah hampir semuanya berasal dari Pemerintah Daerah. Sering kali, Sekretariat kurang kondusif dan kurang sejalan dengan komisioner karena timbul kompleks psikologis di kalangan pegawai bahwa atasannya bukanlah KPU melainkan Pemerintah Daerah, artinya terjadi dualisme kepemimpinan dan bias kepentingan di KPU. Hal ini pada gilirannya berdampak pada efektivitas kerja dan kinerja KPU di dalam menyelenggarakan pemilu. Ke depan, KPU tentunya harus mempunyai perencanaan, rekrutmen, dan sistem karier pegawai yang memenuhi persyaratan khusus seperti memiliki pengetahuan di bidang kepemiluan, pemerintahan, manajemen keuangan, manajemen SDM, dan manajemen asset. Di samping itu, SDM pegawai KPU juga memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik, serta memiliki kredibilitas, integritas, dan kepemimpinan

---

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal KPU RI, Road Map Reformasi Birokrasi 2013, [http://kpu.go.id/koleksigambar/ROADMAP\\_RB\\_2013\\_rev28314-ver2003-1300.pdf](http://kpu.go.id/koleksigambar/ROADMAP_RB_2013_rev28314-ver2003-1300.pdf)

yang baik. Dalam hal perencanaan anggaran, penyediaan anggaran Pemilu 2014 seringkali tidak selaras (sinkron) dengan program kegiatan atau kebutuhan teknis penyelenggaraan Pemilu. Seringkali ditemukan adanya kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan tetapi tidak teranggarkan, sedangkan pada sisi lain ada anggaran-anggaran yang tidak dapat digunakan karena tidak jelas peruntukannya. Selain itu pengalokasian anggaran untuk suatu kegiatan terkadang tidak sesuai dengan kebutuhan kegiatan dan jumlah peserta yang harus dilibatkan. Oleh karena itu, dalam penyusunan anggaran sebaiknya bagian anggaran berkoordinasi dengan bagian program dan teknis penyelenggaraan Pemilu, sehingga tidak terjadi lagi adanya ketidakselarasan penganggaran dengan pelaksanaan kegiatannya.<sup>6</sup>

2. Hubungan KPU dengan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan lembaga penyelenggara pemilu ad hoc.

Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional biasanya diadopsi oleh negara demokrasi yang bersusunan kesatuan. Dalam negara seperti ini hanya ada satu badan penyelenggara pemilu di seluruh wilayah. Kalaupun di daerah dibentuk badan penyelenggara pemilu, maka badan penyelenggara pemilu tersebut merupakan bagian dan bawahan dari penyelenggara pemilu yang bersifat nasional. Antara badan penyelenggara pemilu nasional

---

6 LP3ES, Laporan Evaluasi Pemilu 2014, hal. 23

dengan lokal terdapat hubungan hierarkis.<sup>7</sup>

Sebagai penyelenggara pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, dan kepala daerah, KPU bertugas dan berwenang untuk mendesain peraturan, membuat perencanaan, program dan mengkoordinasikan semua tahapan-tahapan pemilu dengan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Dalam hal ini, kedudukan KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota bertugas melaksanakan semua tahapan pemilu di tingkat daerah masing-masing.

Kedudukan KPU sebagai super-ordinasi juga dilihat dari kewenangan punitive yang dimilikinya dalam melakukan penindakan pelanggaran pada jajarannya, seperti dinyatakan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf o Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 bahwa KPU dapat mengenakan sanksi administrative dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pemilihan berdasarkan rekomendasi Bawaslu dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada.

3. Mekanisme pengambilan keputusan lembaga penyelenggara pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mengatur mekanisme pengambilan keputusan KPU dalam Pasal 30-36 sebagai berikut:

a. Pengambilan keputusan KPU, KPU Provinsi, dan

---

<sup>7</sup> Ramlan Surbakti dan Kris Nugroho, Studi tentang Desain Kelembagaan Pemilu yang Efektif, (Jakarta: Kemitraan, 2015), hal. 18-19.

KPU Kabupaten/Kota dilakukan dalam rapat pleno.

b. Jenis rapat pleno adalah rapat pleno tertutup dan rapat pleno terbuka.

c. Rekapitulasi penghitungan suara dan penetapan hasil Pemilu dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam rapat pleno terbuka.

d. Rapat pleno KPU sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota KPU yang dibuktikan dengan daftar hadir.

e. Keputusan rapat pleno KPU sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota KPU yang hadir.

f. Dalam hal tidak tercapai persetujuan, keputusan rapat pleno KPU diambil berdasarkan suara terbanyak.

g. Rapat pleno KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang dibuktikan dengan daftar hadir.

h. Keputusan rapat pleno KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sah apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang hadir.

i. Dalam hal tidak tercapai persetujuan, keputusan rapat pleno KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diambil berdasarkan suara terbanyak.

j. Dalam hal tidak tercapai kuorum, khusus rapat pleno KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk menetapkan hasil Pemilu ditunda selama 3 (tiga) jam.

k. Dalam hal rapat pleno telah ditunda dan tetap tidak tercapai kuorum, rapat pleno dilanjutkan tanpa memperhatikan kuorum.

l. Khusus rapat pleno KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk menetapkan hasil Pemilu tidak dilakukan pemungutan suara.

m. Undangan dan agenda rapat pleno KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari sebelumnya.

n. Rapat pleno dipimpin oleh Ketua KPU, Ketua KPU Provinsi, dan Ketua KPU Kabupaten/Kota.

o. Apabila ketua berhalangan, rapat pleno KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dipimpin oleh salah satu anggota yang dipilih secara aklamasi.

p. Sekretaris Jenderal KPU, sekretaris KPU Provinsi, dan sekretaris KPU Kabupaten/Kota wajib memberikan dukungan teknis dan administratif dalam rapat pleno. Sekretariat wajib hadir dalam rapat pleno dan memiliki hak bicara, meskipun tidak memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan.

q. Ketua wajib menandatangani penetapan hasil Pemilu yang diputuskan dalam rapat pleno dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari.

r. Dalam hal penetapan hasil Pemilu tidak ditandatangani ketua dalam waktu 3 (tiga) hari, salah satu anggota menandatangani penetapan hasil Pemilu.

s. Dalam hal tidak ada anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang menandatangani

penetapan hasil Pemilu, dengan sendirinya hasil Pemilu dinyatakan sah dan berlaku.

Permasalahan dalam praktik, rapat pleno terutama pada masa tahapan pemilu seringkali harus dilakukan secara mendadak karena urgensi permasalahan yang harus segera diambil keputusan, sehingga ketentuan Pasal 35 ayat (1) Undang dan agenda rapat pleno KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota disampaikan paling lambat 3 (tiga) hari sebelumnya menjadi sukar untuk dipenuhi. Sebaiknya ketentuan mengenai jangka waktu penyampaian undangan rapat pleno tidak diatur dalam Undang-Undang, cukup dalam peraturan KPU atau jika akan diatur dalam Undang-Undang jangka waktunya menjadi paling lambat 1 (satu) hari.

4. Standarisasi pengukuran kinerja lembaga penyelenggara pemilu

The International IDEA menetapkan 7 prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara pemilu. Prinsip-prinsip tersebut yaitu: independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism dan service-mindedness.<sup>8</sup> Sementara itu, ACE Project membagi penyelenggara pemilu (electoral management body/EMB) menjadi 3 model, yaitu penyelenggara pemilu independen, penyelenggara pemilu pemerintah, dan penyelenggara pemilu campuran.<sup>9</sup>

Pada model independen, pemilu diselenggarakan

---

8 Alan Wall dkk, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, International IDEA, Stockholm, Swedia, hal. 22-25.

9 ACE-Electoral Knowledge Network "Electoral Management Body"

oleh lembaga penyelenggara pemilu independen yang bersifat otonom dan tidak berkaitan dengan kekuasaan eksekutif. Lembaga ini mengelola sendiri keuangannya. Penyelenggara pemilu independen tidak bertanggung jawab kepada kementerian atau departemen. Meski demikian, lembaga ini bisa bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, yudikatif, atau kepala negara. Penyelenggara pemilu independen ini beranggotakan orang dari lembaga eksekutif. Di sejumlah Negara, seperti Jamaica, Rumania, Suriname, dan Vanuatu, penyelenggara pemilu independen terdiri atas dua badan (*double independent framework*). Satu badan bertanggung jawab atas kebijakan yang berkaitan dengan proses pemilu, dan satu badan lainnya bertanggung jawab atas penyelenggaraan dan implementasi kebijakan dalam proses pemilu.

Pada model penyelenggara pemilu pemerintah, pemilu diselenggarakan dan dikelola oleh eksekutif, melalui kementerian, umumnya Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian Kehakiman dan/atau otoritas lokal. Di tingkat pusat, lembaga penyelenggara pemilu ini dipimpin oleh menteri atau pegawai negeri sipil. Anggarannya berasal dari pemerintah. Negara-negara yang menerapkan sistem ini adalah Amerika Serikat, Inggris, Swedia dan Swiss.

Pada model campuran (*mixed*), penyelenggara pemilu memiliki dual struktur. Dalam hal kebijakan dan monitoring, bersifat independen dari eksekutif, seperti halnya pada model independen. Akan tetapi, implementasinya dilakukan oleh sebuah departemen atau pemerintah lokal, seperti halnya model pemerintah. Saat

ini, dari 204 negara, sebanyak 122 negara menerapkan model independen, termasuk Indonesia. Selebihnya, 54 negara menerapkan model pemerintah, dan 28 negara menerapkan model campuran. Dalam uraiannya, ACE hanya menekankan independensi dari eksekutif, dan tidak terlalu menekankan independensi dari pihak lain seperti partai dan legislatif. Akan tetapi, soal independensi ini, ACE juga menegaskan bukan semata pada soal strukturnya, namun juga perilakunya.<sup>10</sup>

Sementara itu, International for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu memerlukan lembaga penyelenggara pemilu yang bukan hanya independen dan imparial dari pemerintah, tapi juga dari pengaruh pihak lain, karena hal itu merupakan area kritikal bagi lembaga penyelenggara pemilu, untuk mengimplementasikan keputusan penting yang bisa mempengaruhi hasil pemilu.<sup>11</sup>

#### 5. Pemberhentian Anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota

Pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota didahului dengan verifikasi oleh DKPP atas:

a. pengaduan secara tertulis dari Penyelenggara Pemilu, peserta Pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan pemilih; dan/atau

---

<sup>10</sup> Harun Husein, *Pemilu Indonesia: Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding*, Jakarta, Perludem, 2014, hal. 586.

<sup>11</sup> IDEA, *Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002, hal. 45.

b. rekomendasi dari DPR.

Dalam proses pemberhentian tersebut, Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota harus diberi kesempatan untuk membela diri di hadapan DKPP. Dalam hal rapat pleno DKPP memutuskan pemberhentian anggota sebagaimana dimaksud pada, anggota yang bersangkutan diberhentikan sementara sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota sampai dengan diterbitkannya keputusan pemberhentian. Tata cara pengaduan, pembelaan, dan pengambilan putusan oleh DKPP diatur lebih lanjut dengan Peraturan DKPP.

Anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota diberhentikan sementara karena:

a. menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

b. menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana Pemilu; atau

c. memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (3).

Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan terbukti bersalah karena melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota yang bersangkutan diberhentikan sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana

berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota yang bersangkutan harus diaktifkan kembali. Dalam hal surat keputusan pengaktifan kembali sebagaimana dimaksud pada tidak diterbitkan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari, dengan sendirinya anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan aktif kembali. Dalam hal anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota dinyatakan tidak terbukti bersalah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4), dilakukan rehabilitasi nama anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Pemberhentian sementara paling lama 60 (enam puluh) hari kerja dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Dalam hal perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud telah berakhir dan tanpa pemberhentian tetap, yang bersangkutan dinyatakan berhenti dengan Undang-Undang.

## **HUBUNGAN KPU DENGAN BAWASLU DAN DKPP**

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2015, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat 3 fungsi yang saling berkaitan yang diinstitutionalisasi dalam 3 kelembagaan, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP. DKPP atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum bukan lembaga penyelenggara pemilu, tetapi tugas dan kewenangannya terkait dengan para pejabat penyelenggara pemilu. Lembaga penyelenggara pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945 adalah “komisi pemilihan

umum” (dengan huruf kecil), tetapi oleh undang-undang dijabarkan menjadi terbagi ke dalam 2 kelembagaan yang terpisah dan masing-masing bersifat independen, yaitu “Komisi Pemilihan Umum” (dengan huruf Besar) atau KPU, dan “Badan Pengawas Pemilihan Umum” atau BAWASLU (Bawaslu).

Sejatinya, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu secara ideal telah merumuskan keberadaan KPU dan Bawaslu dalam satu nafas harmonis sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu. Kedua lembaga ini telah diamanatkan UU untuk menyelenggarakan pemilu menurut fungsi, tugas, dan kewenangannya masing-masing. KPU sebagai pelaksana teknis setiap tahapan pemilu. Bawaslu pada fungsi pengawasan, penanganan pelanggaran, dan penyelesaian sengketa pemilu. Namun, dalam pelaksanaannya KPU dan Bawaslu tak pernah bisa lepas dari polemik, konflik dan perdebatan (laten) satu sama lain. Konflik yang saat ini terjadi bukanlah konflik pertama. Sejak pemilu era reformasi, hubungan antara pengawas dan pelaksana pemilu selalu cenderung tak harmonis. Bedanya, ada yang mampu meredam ketidakharmonisan itu dalam bingkai kerja peran kritis pengawasan pemilu demokratis. Misalnya pengawasan pemilu 1999 dan 2004. Beberapa kali KPU dan Pengawas Pemilu terlibat diskursus terkait pelaksanaan suatu tahapan pemilu. Akan tetapi diskursus tersebut lebih fokus pada kinerja dan kerja pengawasannya ketimbang kompetisi antar dua lembaga. Publik lebih menilainya sebagai bentuk kontrol dalam penyelenggaraan

pemilu ketimbang konflik antar institusi penyelenggara pemilu.

Pada Pemilu 2009, arah konflik hubungan KPU dan Bawaslu lebih mengarah pada persoalan eksistensi. Pengabaian peran yang satu oleh yang lain. Banyak perdebatan yang terjadi karena persoalan pengakuan keberadaan Pengawas Pemilu yang dianggap tidak terlalu diperhitungkan KPU (dan jajarannya). Juga yang selalu berkaitan dengan persoalan klasik: pembatasan akses data dan informasi oleh KPU. Dan nampaknya apa yang terjadi pada 2009 kini kembali terulang pada persiapan pemilu 2014, dengan kondisi lebih mengkhawatirkan karena disertai ancaman kriminalisasi KPU.

Desain ideal yang dirumuskan Undang-Undang nampaknya tidak mampu atau gagal diimplementasikan dalam pelaksanaan di lapangan. Ketimbang pencapaian kesepakatan pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antar masing-masing lembaga, apa yang terjadi antara KPU dan Bawaslu lebih banyak pada kesalahpahaman dan ketidaksepahaman tentang suatu hal. Berbahayanya kesalahpahaman dan ketidaksepahaman itu selalu terlontar ke ranah publik. Publik ikut dilibatkan pada perdebatan yang akhirnya menjauh dari upaya-upaya membangun kepercayaan terhadap penyelenggara dan penyelenggaraan pemilu yang luber, jurdil, dan demokratis. Publik semakin dihadapkan pada situasi tidak sehat. Ketimbang disuguhi oleh perkembangan persiapan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas, mereka lebih banyak diberikan berita soal kisruh antar dua lembaga ini. Bukan tidak mungkin

jika terus dibiarkan apatisisme akan menguat dan kepercayaan terhadap lembaga penyelenggara pemilu semakin menurun.<sup>12</sup>

Bawaslu dan Panwaslu ternyata juga tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi bagi caleg atau paprol yang melakukan pelanggaran. Kewenangan mereka hanya dibatasi pada rekomendasi seperti rekomendasi kepada KPU jika ada pelanggaran administrasi, rekomendasi kepada DKPP jika ada pelanggaran kode etik dan rekomendasi kepada Polisi jika ada pelanggaran pidana. Bawaslu diberikan senjata yang hanya punya teropong, tetapi tidak punya peluru. Hanya sebatas pada mengamati pelanggaran dan tidak punya kekuatan untuk menembak langsung. Oleh karena itu, kewenangan untuk mengeksekusi bagi pelaku yang melanggar aturan perlu diberikan pada Bawaslu. Perlu difikirkan pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap saksi maupun pelapor tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran lainnya agar tidak terjadi intimidasi, dan ada saksi yang bersedia mengungkap pelanggaran di setiap tahapan pemilu. Selain itu, perlu diakomodasi mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kerangka regulasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penanganan sengketa pemilu. Pentingnya kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu juga perlu diperhatikan. Pemahaman mengenai sengketa pemilu juga perlu diperluas hingga dapat mencakup sengketa antar caleg tidak hanya antar partai tapi juga internal partai. Perlu ada regulasi yang mendorong Bawaslu agar lebih proaktif dan tegas serta tidak pandang bulu dalam penegakan hukum pemilu.

DKPP merupakan embrio yang muncul dari keinginan untuk membuat peradilan pemilu yang terpisah dari MK dan MA. Banyak

---

12 Titi Anggraini, Mengurai Konflik KPU Bawaslu, <http://www.rumahpemilu.org/in/read/833/Mengurai-Konflik-KPU-Bawaslu-Oleh-Titi-Anggraini>, 29-11-2012

masalah kode etik yang sudah diputus DKPP dimunculkan kembali di MK, padahal MK hanya menyidangkan sengketa hasil pemilu.

Tugas dan kewenangan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum) berkaitan dengan orang per orang pejabat penyelenggara pemilihan umum, baik KPU maupun Bawaslu. Dalam arti sempit, KPU hanya terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota. Demikian pula dalam arti sempit, Bawaslu hanya terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan Bawaslu tingkat provinsi. Namun, dalam arti luas, penyelenggara pemilihan umum itu, baik dalam lingkungan KPU maupun Bawaslu, menyangkut pula para petugas yang bekerja secara tetap atau pun yang bekerja secara tidak tetap atau ad hoc. Yang bekerja secara tetap, misalnya, adalah pegawai negeri sipil yang bekerja di KPU atau yang bekerja di Bawaslu. Sedangkan yang bekerja secara tidak tetap atau ad hoc, misalnya, adalah Ketua dan Anggota Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) di tingkat kabupaten/kota atau pun petugas pengawas di tingkat operasional di lapangan dan panitia pemungutan suara dan para petugas pelaksana operasional KPU di lapangan sampai ke tingkat Panitia Pemungutan Suara (TPS). Menurut Undang-Undang, semua itu termasuk ke dalam pengertian penyelenggara pemilihan umum. Hanya saja, khusus bagi pegawai negeri sipil -- sebagai bagian dari penyelenggara pemilu -- selain tunduk kepada ketentuan UU Pemilu, dalam kaitan dengan penegakan kode etika diatur dan harus tunduk pula kepada ketentuan Undang-Undang Kepegawaian.

Putusan DKPP bersifat final dan mengikat. Final artinya tidak tersedia lagi upaya hukum lain atau upaya hukum yang lebih lanjut sesudah berlakunya putusan DKPP sejak ditetapkan dan diucapkan dalam sidang pleno terbuka DKPP terbuka untuk umum. Mengikat artinya putusan itu langsung mengikat dan bersifat memaksa sehingga semua lembaga penyelenggara kekuasaan negara dan termasuk badan-badan peradilan terikat dan wajib melaksanakan putusan DKPP itu sebagaimana mestinya. Pelaksanaan atau eksekusi putusan DKPP itu wajib ditindak-lanjuti sebagaimana mestinya oleh KPU, Bawaslu, atau pun oleh Pemerintah dan lembaga-lembaga yang terkait.

Secara normatif dan formal, putusan DKPP tidak berkaitan dengan proses tahapan pemilihan umum. Sebabnya ialah, *objectum litis* perkara di DKPP hanya berkaitan dengan isu *persona* aparat penyelenggara pemilihan umum, maka dengan sendirinya putusan DKPP pun tidak mengandung akibat hukum terhadap proses atau tahapan pemilihan umum. Objek perkara di DKPP juga tidak tergantung kepada '*tempus delicti*' atau saat kapan suatu perbuatan melanggar kode etik.<sup>13</sup>

### Rekomendasi

1. Karena dukungan Sekretariat terhadap Kebijakan Komisioner menjadi penting di dalam penyelenggaraan pemilu, penguatan kelembagaan KPU perlu dilakukan dengan memperjelas hubungan komisioner dengan staf sekretariat. Perlu ada ketentuan dalam Undang-Undang yang mengatur bahwa pada forum rapat pleno diharuskan kehadiran staf sekretariat yang punya hak bicara tetapi tidak punya hak suara dalam mengambil keputusan.

---

<sup>13</sup> Jimly Asshidiqie, "Pengenalan DKPP untuk Penegak Hukum", disampaikan dalam forum Rapat Pimpinan Kepolisian Republik Indonesia di Jakarta, Februari 2013.

KPU harus mempunyai perencanaan, rekrutmen, dan sistem karier pegawai yang memenuhi persyaratan khusus seperti memiliki pengetahuan di bidang kepemiluan, pemerintahan, manajemen keuangan, manajemen SDM, dan manajemen asset. Di samping itu, SDM pegawai KPU juga memiliki reputasi dan rekam jejak yang baik, serta memiliki kredibilitas, integritas, dan kepemimpinan yang baik.

2. Undang-undang pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota lembaga penyelenggara pemilu. Juga mengatur hubungan antara lembaga penyelenggara pemilu pusat dan lembaga-lembaga pemilu tingkat yang lebih rendah, serta hubungan antara semua lembaga pemilu dengan lembaga eksekutif. Undang-undang harus membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memproses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam pemilu secara tepat waktu.

3. Dalam penyelenggaraan pemilu perlu dibangun pemahaman dan komitmen yang sama di antara KPU dan Bawaslu sebagai mitra penyelenggara pemilu. Membangun pemahaman bersama adalah mengurangi perselisihan atau perbedaan pendapat antar sesama penyelenggara pemilu, terutama di tingkat bawah. Tanpa adanya sinergi yang kuat antara KPU dan Bawaslu, proses pemilu tidak akan berjalan dengan baik, terutama dalam menjalankan proses penyelenggaraan pemilu. Upaya untuk membangun persamaan pemahaman tersebut antara lain dengan dilakukannya kegiatan bimbingan teknis yang dipadukan antara KPU, Bawaslu dan DKPP. Adanya sinergi di antara sesama lembaga penyelenggara pemilu diperlukan karena seringkali partai politik menggunakan lembaga penyelenggara lain untuk menghancurkan lembaga penyelenggara pemilu.



# MENARIK KERAH KETERWAKILAN PEREMPUAN<sup>1</sup>

USEP HASAN SADIKIN

## ABSTRAK

Pemilu serentak (concurrent elections) berdasar pengalaman negara-negara Amerika Selatan merupakan solusi menghindari pemerintahan terbelah presidensial multipartai. Efek menarik kerah (coattail effect) menghasilkan partai atau koalisi pengusung presiden terpilih menjadi mayoritas di parlemen. Pemilu untuk memilih pemerintahan baik dan berkepentingan terhadap rakyat menjadi tujuan yang lebih konkret bisa dicapai. Tapi pemilu serentak selain menarik kerah partai/koalisi partai menjadi mayoritas di parlemen juga harus menarik kerah keterwakilan perempuan. Jika pemahaman pemilu serentak dan pemilihan sistem pemilu tak tepat dipilih, pemilu serentak menjadi kompleksitas semata dan kembali mengabaikan kepentingan perempuan yang berjumlah setengah dari total warga negara.

---

<sup>1</sup> Editor rumahpemilu.org. Tulisan adalah pandangan pribadi dan tidak mencerminkan pandangan lembaga

**Kata kunci:** Pemilu serentak, keterwakilan perempuan, efek menarik kerah

## **PENGANTAR**

Pemilu 2019 yang memilih presiden-wakil presiden secara bersamaan dengan memilih anggota (partai) parlemen merupakan pemilu serentak nasional pertama Indonesia. Pemilu serentak (concurrent elections) bertujuan untuk menciptakan hasil pemilu berupa pemimpin eksekutif yang didukung partai atau koalisi mayoritas di parlemen. Tujuan yang tertera dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39 ini merupakan bentuk konkret dari penguatan presidensial. Sejak 2004, pemilu Indonesia menghasilkan pemerintahan terbelah, sehingga posisi presiden lemah akibat tak didukung partai mayoritas di parlemen.

Penerapan pemilu presiden langsung bagi negara berkonteks multipartai seperti Indonesia sebetulnya sudah diingatkan Scott Mainwaring sejak 1980-an. Menurutnya, sistem pemerintahan presidensial (berpemilu presiden langsung) tidak akan cocok dengan sistem multipartai. Jika kita merujuk pada sejumlah indeks negara-negara dalam demokrasi <sup>2</sup>, transparansi<sup>3</sup>, hak asasi manusia (HAM) <sup>4</sup>, keramahan terhadap keragaman <sup>5</sup>, kita berkesimpulan, peringkat negara-negara antar indeks relatif mirip. Bila kita kaitkan dengan sistem politik, didapat temuan,

---

2 Freedomhouse.org dan democracyranking.org

3 Transparency.org

4 Freedomhouse.org dan ohchr.org

5 Ilga-europe.org

negara dengan sistem pemerintahan presidensial, sistem keptertaian multipartai esktrim, serta sistem pemilu proporsional berkursi banyak tidak mendapatkan peringkat indeks yang baik.<sup>6</sup>

Pengalaman pemilu serentak sejumlah negara di Amerika Latin bisa menghindari “kutukan” sistem presidensial multipartai. Ternyata, jika surat suara pemilu presiden dan pemilu parlemen ditawarkan pada pemilih di waktu bersamaan, pemilih cenderung memilih partai yang mengusung calon presiden pilihan pemilih. Artinya elektabilitas calon presiden akan otomatis menarik elektabilitas partai dan menjadi lebih optimal kesesuaian elektabilitasnya jika pemilihannya bersamaan. Konkretnya, jika Pemilu Presiden dan Pemilu Partai 2014 lalu diserentakan, persentase perolehan suara PDIP akan sangat lebih dekat dengan persentase perolehan suara Jokowi-JK sehingga pemerintahan terbelah bisa dihindari.

Lalu, bagaimana upaya penguatan presidensial Indonesia sejalan dengan peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen? Jika mengevaluasi hasil Pemilu DPR dan DPRD (Pileg) 2014, kita menemukan kekhawatiran prospek keterwakilan politik perempuan. Kebijakan afirmasi perempuan dalam sistem pemilu selama ini justru melemahkan perempuan berpolitik.

Kemunduran kuantitas hasil Pileg 2014 berupa berkurangnya perolehan kursi oleh caleg perempuan.

---

6 Eric C.C. Chang and Miriam A. Golden, Electoral Systems, District Magnitude and Corruption, *British Journal of Political Science*, 2005, page 34-35.

Meskipun Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pileg 2014 dan sejumlah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) lebih membuka pencalonan perempuan sehingga meningkat, perempuan hanya memperoleh 96 kursi dari 560 kursi di DPR RI. Berkurang 1 persen dari hasil Pileg 2009, 102 kursi.

Dalam kualitas pun hasil Pileg 2014, perempuan yang terpilih pun tak menggembirakan. Perempuan terpilih merupakan perpanjangan kuasa patriarki. Lebih banyak dari mereka merupakan istri dari petahana eksekutif di daerah, istri petahana legislator, atau istri dari elite partai. Jika bukan dari kalangan itu, yang terpilih lebih karena tingkat popularitasnya sebagai pesohor (artis misalnya).

Pekerjaan rumah membenahi kuantitas dan kualitas keterwakilan perempuan ini bertambah kompleks di konteks Pemilu Serentak 2019. Karakter pemilu serentak adalah menempatkan calon presiden sebagai objek sorot pesta demokrasi. Keterwakilan perempuan yang kerap terpinggirkan di pemilu-pemilu sebelumnya berkemungkinan semakin terpinggirkan. Jika efek menarik kerah parlemen tak optimal dan tak menarik kerah keterwakilan perempuan, pemilu serentak sebatas menambah kompleksitas pemilu parlemen dengan pemilu presiden. Pemerintahan terbelah yang masih dihasilkan, bukan hanya tak melibatkan perempuan secara proporsional jumlah di pemerintahan tapi juga kebijakan yang dihasilkan cenderung tak berpihak kepada rakyat, termasuk 50%-nya yaitu perempuan.

## LANDASAN TEORI

### PEMILU SERENTAK

Pemilu serentak (concurrent election) adalah penggabungan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemerintahan kongruen atau menghindari pemerintahan terbelah (divided government) yang berwujud jumlah kursi mayoritas parlemen bukan dimiliki partai atau koalisi partai yang mengusung presiden terpilih.<sup>7</sup>

Pemilu serentak merupakan jawaban masalah laten negara presidensial yang menganut sistem PR dan sistem kepartaian multipartai. Scott Mainwaring, dalam *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, yang diluncurkan September 1990, menilai kombinasi presidensial-multipartai berbahaya bagi stabilitas demokrasi. Ilmuwan politik dari University of Notre Dame ini merujuk bukti hasil penelitian di semua negara penganut presidensial-multipartai, sejak 1930 hingga 1990. Mainwaring menegaskan, salah satu konsekuensi terpisahnya pemilihan eksekutif dan legislatif adalah presiden terpilih bisa berasal dari partai peraih

---

7 Didik Supriyanto, Khoirunnisa Nur Agustyati, August Mellaz, Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah, Perludem, Jakarta 2013, halaman 27.

suara kecil di parlemen.<sup>8</sup>

Namun, sebuah jalan keluar kemudian mencuat ke permukaan. Hanya empat tahun setelah Mainwaring meluncurkan tesisnya, sebuah preseden baru terjadi di Brasil. Negara bola ini, membuktikan bahwa presidensialisme dengan multipartai dan sistem pemilu PR—seperti halnya di Indonesia—ternyata bisa stabil. Caranya, dengan melakukan pemilu serentak.

Keunikan dari pemilu serentak adalah lebih optimal bekerjanya efek menarik kerah (*coattail effect*) yaitu hasil pemilu presiden menjadi kongruen dengan hasil pemilu legislatif. Jika pemilih disodorkan surat suara pemilu presiden dan pemilu DPR bersamaan, pilhan partai cenderung seiring dengan pilihan presiden. Hasilnya, Brasil keluar dari kutukan *divided government* atau *minority government*.<sup>9</sup>

## **KETERWAKILAN PEREMPUAN**

Viera dan Runciman dalam “Representation” (2008) mengkonsepsikan tiga macam representasi. Pertama, *pictorial representation* yang mengkonsepsikan keterwakilan pihak yang dipilih untuk mewakili harus menyerupai yang diwakilinya. Berdasarkan kesamaan ini maka para wakil dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Kedua, *theatrical representation* yang menkonsepsikan wakil yang terpilih harus menafsirkan,

---

8 Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Kellogg Institute, 1990: 4.

9 Harun Husein, *Pemilu Indonesia, Perludem*, Jakarta, 2014: 527.

berbicara dan bertindak untuk pihak yang diwakilinya. Dengan cara ini wakil menghidupkan yang diwakilinya. Ketiga, *juridical representation* yang mengkonsepsikan wakil yang terpilih harus bertindak atas nama yang diwakilinya, dengan persetujuan dan/atau demi kepentingan mereka.<sup>10</sup>

Representasi perempuan di pemilu berarti juga mengintegrasikan perempuan yang bermakna banyak di arena politik. Kita harus membicarakan tentang identitas yang tak tunggal. Konsep perempuan menurut feminisme yang mencakup publik dan privat seharusnya bisa mengedepankan nilai-nilai kebajikan yang lebih mendorong kerja sama, negosiasi, dan lobi dalam hubungan yang lebih egaliter. Gerakan politik perempuan seharusnya merupakan gerakan politik yang memberdaya, bersama.

Representasi perempuan bukan hanya deskriptif (*numbers*). *Numbers* penting sebagai pintu masuk untuk menerobos peminggiran perempuan. Lebih dari ini, representasi perempuan bermakna juga substantif memajukan kelompok yang marjinal dan mampu mengartikulasikan kepentingan perempuan (*women interest/gender interest*).<sup>11</sup>

## **SISTEM PEMILU DAN KETERWAKILAN PEREMPUAN**

Sistem pemilu DPR dan DPRD Indonesia merujuk

---

10 Nuri Suseno, *Politik Representasi*, Puskapol UI, Depok 2014: 34-35;

11 Ani W Soetjpto, *Politik Harapan, Marjin Kiri*, Jakarta 2011;

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) masuk kategori sistem pemilu proporsional atau proportional representative (PR). Sistem yang pada dasarnya memilih logo partai pada surat suara ini merupakan sistem yang menekankan hubungan rakyat dengan kelembagaan partai. Satu daerah pemilihan (dapil/distrik) terdapat lebih dari satu kursi, biasanya lebih dari 3 kursi.

Sistem PR biasa dihadapkan dengan sistem plurality/majority (P/M). Sistem yang pada dasarnya memilih calon ini menekankan hubungan rakyat dengan personal dewan terpilih. Setiap daerah pemilihan dari sistem ini hanya ada satu kursi yang diperebutkan banyak calon dari partai dan nonpartai. Amerika Serikat jadi rujukan pembandingan penerapan sistem pemilu P/M yang biasa disebut secara slenguan dengan istilah sistem distrik.

Pada umumnya kalangan ahli ilmu politik sepakat, berdasar derajat keterwakilan keragaman, sistem pemilu PR dianggap lebih adil dibandingkan sistem P/M. Alasannya, kursi yang diperoleh dari sistem PR sepadan dengan jumlah suara yang diperoleh di pemilu. Misal, jika partai A mendapatkan suara 60 persen di pemilu, maka kursi yang diperoleh merupakan 60 persen kursi dari total kursi yang ada. Berkursi banyak dan proporsional membuat sistem PR pun lebih mengakomodir kelompok minoritas dan marjinal, termasuk perempuan.

Menurut Richard E. Matland, berdasarkan logika matematika yang didukung data hasil pemilu banyak negara, dapat disimpulkan bahwa sistem pemilu PR

paling banyak meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Namun penggunaan sistem PR tak sendirinya menghasilkan perempuan di parlemen lebih banyak. Semua masih tergantung pengoperasian sejumlah variabel sistem pemilu.<sup>12</sup>

Variabel teknis pemilu bisa dibedakan atas variabel teknis pemilu tidak langsung dan variabel teknis langsung. Terdapat dua variabel teknis pemilu tidak langsung, yaitu pembatasan partai politik peserta pemilu (electoral threshold) dan pembatasan parpol masuk parlemen (parliamentary threshold). Sedang variabel teknis langsung meliputi: (1) penetapan daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) formula perolehan kursi, dan (5) formula penetapan calon terpilih.

## **AFIRMASI**

Afirmasi (affirmative action) didefinisikan sebagai langkah strategis untuk mengupayakan kemajuan dalam hal kesetaraan dan kesempatan bagi kelompok-kelompok tertentu seperti kaum perempuan atau kelompok minoritas lain yang kurang terwakili dalam posisi-posisi strategis di masyarakat. Kesetaraan dan kesempatan ini secara eksplisit mempertimbangkan karakter khusus jenis kelamin yang selama ini menjadi dasar terjadinya diskriminasi.<sup>13</sup>

Afirmasi menempatkan beban rekrutmen tak hanya pada perempuan secara individu melainkan pada

---

<sup>12</sup> Richard E. Matland, *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, IDEA 2005: 107

<sup>13</sup> Ani W Soetjipto, *Perempuan di Tengah Gerhana Bulan 2005*: 179.

pengontrol rekrutmen. Afirmasi meminta suatu jumlah tertentu atau persentase dari anggota suatu badan, apakah itu di daftar kandidiat, struktur pengurus partai, lembaga/panitia penyelenggara, pimpinan lembaga penyelenggara, panitia seleksi, atau parlemen.

Sekilas penjelasan afirmasi itu seperti mengistimewakan perempuan. Tapi jika kita merujuk pada keadaan partisipasi yang terkait dengan kultur dan kebijakan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, afirmasi merupakan pengkreasian kondisi netral gender dari yang sebelumnya timpang. Afirmasi perempuan berfungsi mengkoreksi relasi gender dalam prosedur atau kelembagaan.

## **PEMBAHASAN**

Pemerintahan hasil Pemilu 2014 merupakan pemerintahan terburuk dalam aspek relasi antara eksekutif dan legislatif. Joko Widodo dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat tak didukung partai dan koalisi partai mayoritas di parlemen. PDI Perjuangan hanya meraih 19,46% kursi parlemen (109 dari 560 kursi). Sedangkan Koalisi Indonesia Hebat total hanya 37,14% kursi parlemen (208 kursi yang terdiri dari 109 PDIP, 47 PKB, 36 NasDem, 16 Hanura). Persentase kecil dukungan terhadap pemerintah ini ada dalam fragmentasi 9 partai dari total 10 partai di parlemen. Ini merupakan angka indeks Effective Number of Parliamentary Parties (ENPP) tertinggi selama pemerintahan Indonesia berdiri.

Dalam penyusunan kabinet pemerintahan, KIH baru mendapat dukungan partai dari Koalisi Merah Putih.

PAN dengan 49 kursi bergabung dengan KIH padahal merupakan partai calon wakil presiden, Hatta Rajasa dari pasangan calon Prabowo-Hatta. PPP dengan konflik kepengurusan ganda ikut bergabung ke KIH menambah 39 kursi. 296 kursi atau 52,85% kursi parlemen memang menjadi mayoritas. Tapi tambahan kursi dua partai terakhir bercita rasa KMP dan tak solid.

Hasilnya, hingga dua tahun pemerintahan Jokowi-JK memimpin, baru 3 undang-undang dihasilkan. Malah, Undang-undang No.1 Tahun 2015 tentang Pilkada berasal dari Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) No.1 Tahun 2014, merupakan warisan dari Pemerintahan SBY-Boediono. Pemerintahan Jokowi-JK menjadi pemerintahan paling tak produktif sejak Reformasi. Visi-Misi Nawa Cita menjadi Nawa Cita Citata karena bertepuk sebelah tangan oleh DPR yang gaduh. “Sakitnya tuh di sini!” menjadi analogi.

Yang terjadi di pemerintahan nasional terjadi juga di pemerintahan lokal. Dari tujuh provinsi yang melangsungkan pilkada serentak 2015, keadaan parlemen ketujuhnya yang dihasilkan dari Pemilu Legislatif 2014 juga tak kondusif. Fragmentasi partai di parlemen daerah pun sangat tinggi. Artinya, kepala daerah mau tak mau harus melalui delapan poros partai dalam membuat kebijakan seperti peraturan daerah dan APBD. Tak heran jika tidak ada perubahan signifikan dari pemerintahan terpilih hasil pilkada. Visi-misi kepala daerah yang dituangkan melalui

Perda dan APBD sangat mungkin ditolak DPRD.<sup>14</sup>

Kepala daerah terpilih Pilkada 2015 menghadapi DPRD Provinsi dengan rata-rata indeks ENPP 8.2. DPRD Provinsi Bengkulu menempati peringkat pertama indeks ENPP tertinggi sebesar 9,4. DPRD Provinsi Sumatera Barat dikuasai sembilan partai. Provinsi Jambi sembilan partai. Provinsi Sulawesi Tengah delapan partai. Provinsi Kepulauan Riau tujuh partai. Provinsi Kalimantan Selatan tujuh partai, dan Provinsi Sulawesi Utara enam partai. Dibandingkan enam provinsi lainnya, Provinsi Sulawesi Utara menjadi satu-satunya provinsi dengan indeks ENPP 5.9 atau terdapat enam partai politik relevan di DPRD Provinsi. Meski jumlah terbilang sedikit, dalam tipologi sistem kepartaian, DPRD provinsi ini tetap termasuk kedalam sistem multipartai ekstrem yang terfragmentasi dan tentunya terpolarisasi.<sup>15</sup>

Keadaan parlemen daerah yang tak kondusif itu pun juga harus dihadapi perempuan kepala daerah. Indah Dhamayanti Putri dan Dahlan akan memimpin Kabupaten Bima dengan indeks ENPP 9.9. DPRD di Kabupaten Bima terdiri atas 45 kursi. Proporsi kursi tersebut terbagi pada partai Nasdem sebanyak 3 kursi, PKB 3 kursi, PKS 4 kursi, PDIP 3 kursi, Golkar 6 kursi, Gerindra 4 kursi, Demokrat 5 kursi, PAN 7 kursi, PPP 4 kursi, Hanura 4 kursi, dan PBB 2 kursi. Indah Dhamayanti Putri mesti berhadapan atau melobi 10 kekuatan atau hampir

---

14 Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada 2015, Heroik M. Pratama dan Maharddhika, Perludem, Jakarta 2015: 26.

15 Ibid.

seluruh partai yang memiliki kursi di DPRD Bima untuk menggolkan kebijakannya.<sup>16</sup> Kondisi ini kurang lebih juga dihadapi perempuan kepala daerah lain, parlemen daerah terklasifikasi multipartai ekstrem.

Keadaan terbelahnya pemerintahan nasional dan lokal mengharuskan penerapan desain pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal secepatnya. Pemilu serentak adalah penggabungan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemerintahan kongruen atau menghindari pemerintahan terbelah (*divided government*) yang berwujud jumlah kursi mayoritas parlemen bukan dimiliki partai atau koalisi partai yang mengusung presiden terpilih.

Pemerintahan kongruen, yang berbentuk partai/koalisi mayoritas parlemen kondusif mendukung eksekutif diupayakan dengan teknis pemilu serentak. Jika pemilih ditawarkan surat suara pemilu presiden dan pemilu parlemen di waktu bersamaan, pemilih cenderung memilih partai yang mengusung calon presiden pilihan pemilih.

Dari pengertian serentak itu, pilkada serentak bukanlah pemilu serentak. Pilkada masuk dalam desain pemilu serentak lokal yang coba diupayakan pakar pemilu melalui penyatuan/kodifikasi undang-undang kepilwaan. Pemilu serentak lokal adalah pemilu yang diselenggarakan KPU untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah

---

<sup>16</sup> Ibid: 57.

(provinsi dan kabupaten/kota), anggota DPRD Provinsi, serta anggota DPRD Kabupaten/Kota. Karena periode kepala daerah dan DPRD saat ini belum sama, maka perlu penyelenggaraan pilkada serentak transisi. Jika masa jabatan kepala daerah semua tingkatan seluruh Indonesia sudah sama dengan masa jabatan DPRD provinsi dan kabupaten/kota, pemilihan kepala daerah dan anggota parlemen daerah bisa bersamaan dalam desain pemilu serentak lokal.

Menyerentakan pemilu lokal ini juga menghasilkan fase koreksi bagi pemerintahan presidensial. Kelebihan sistem pemerintahan presidensial adalah periode jabatan presiden yang pasti. Tapi periode yang pasti ini juga menjadi kelemahan presidensial. Kalau kinerja presiden buruk harus tunggu sampai jabatannya habis. Tak bisa diturunkan, kecuali melanggar hukum. Pemilu serentak lokal menjadi koreksi pemerintahan nasional di tengah masa jabatan presiden. Jika tak memuaskan, presiden dan partai pengusungnya bisa dihukum di pemilu serentak lokal, dengan memilih calon dan partai lain di semua tingkat daerah. Tapi jika kinerja presiden memuaskan, pemilu serentak daerah akan memperkuat relasi pusat dan daerah.

Menarik kerah keterwakilan perempuan

Meningkatkan keterwakilan perempuan di konteks pemilu serentak selain harus terus menguatkan makna dan tujuan keterwakilan perempuan tapi juga harus memahami makna dan tujuan pemilu serentak. Sehingga efek menarik kerah yang dioptimalkan dalam pemilu

serentak tak hanya terjadi pada terciptanya parlemen yang kondusif mendukung eksekutif tapi juga bisa meningkatkan keterwakilan perempuan.

Pada dasarnya, desain pemilu serentak merupakan desain yang tak ramah perempuan. Ragam sistem pemilu termasuk sistem pemilu proporsional yang ramah perempuan diserentakan dan dikondisikan dengan sistem pemilu pluralitas/mayoritas juga tidak ramah terhadap perempuan untuk memilih pemimpin eksekutif. Karakter pemilu serentak adalah menempatkan calon presiden sebagai objek sorot pesta demokrasi.

Penting memulai dengan menyadari keterwakilan perempuan di konteks pemilu serentak mempunyai kompleksitas yang lebih tinggi dari pada pemilu tak serentak. Agar keterwakilan perempuan yang kerap terpinggirkan di pemilu-pemilu sebelumnya tak semakin terpinggirkan, rekayasa pemilu yang bertujuan meningkatkan keterwakilan perempuan di parlemen harus dibuat sesederhana mungkin.

Menambah kompleksitas keterwakilan perempuan pada pencalonan sangat mungkin menjadi kontraproduktif. Dampaknya bisa lebih buruk dibanding Pemilu 2014. Jangan mengulang penerapan sistem pemilu yang membiarkan perempuan bertarung dengan lelaki dan perempuan sekaligus. Jangan juga mengulang perempuan ada dalam kontestasi yang membutuhkan sumber daya publik (uang, popularitas, dan mobilitas) yang tinggi. Di pemilu serentak, perempuan akan semakin dikesampingkan perhatiannya karena bersamaan dengan pemilihan presiden, sehingga

solidaritas perempuan dalam pengorganisasian partai dan lintas partai menjadi semakin dibutuhkan.

Selain itu, upaya meningkatkan keterwakilan di pemilu selayaknya ditempatkan pada proses dan hasil pemilu. Seberapa tingkat keterwakilan perempuan dalam proses pencalonan dan penyelenggaraan jangan dipisahkan dengan tingkat keterpilihan perempuan di tataran hasil dari pemilu. Dalam tataran proses pemilu harus terbuka dan memudahkan partisipasi perempuan untuk memilih, mencalonkan, dan menyelenggarakan. Di tataran hasil pemilu, keterwakilan perempuan dalam proses pun harus terhubung dengan hasil keterpilihan perempuan. Bagaimana pun keterwakilan perempuan di pemilu bertujuan untuk mengkonversi suara menjadi kursi yang ditempati perempuan yang diharapkan bisa menghasilkan kebijakan yang meningkatkan kualitas hidup perempuan sebagai warga sehingga tercipta kehidupan bernegara yang setara dan adil.

Rekayasa sistem pemilu yang terkait dengan sistem politik membuktikan pengaruh kuat gambaran keterwakilan perempuan di proses dan hasil pemilu. Sistem pemilu tertentu bisa meningkatkan keterwakilan perempuan secara kuantitas tapi tidak secara kualitas. Sebaliknya, ada pilihan sistem yang meningkatkan keterwakilan perempuan secara kualitas meski secara kuantitas sedikit. Ada sistem yang meningkatkan keterwakilan perempuan pada pencalonan. Ada juga sistem yang meningkatkan keterwakilan perempuan pada keterpilihan.

Jika mengevaluasi hasil Pemilu DPR dan DPRD

(Pileg) 2014, kita menemukan kekhawatiran akademisi gerakan perempuan, Ani Soetjipto dalam bukunya “Politik Harapan”. Menurut Ani, kebijakan afirmasi perempuan di sistem pemilu proporsional terbuka bernomor urut justru melemahkan perempuan berpolitik. Pusat Kajian Ilmu Politik (Puskapol) UI menguatkannya, afirmasi perempuan di Pileg 2014 malah lahirkan paradoks partisipasi.

Kemunduran kuantitas hasil Pileg 2014 berupa berkurangnya perolehan kursi oleh caleg perempuan. Meskipun Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pileg 2014 dan sejumlah Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) lebih membuka pencalonan perempuan sehingga meningkat, perempuan hanya memperoleh 96 kursi dari 560 kursi di DPR RI. Berkurang 1 persen dari hasil Pileg 2009, 102 kursi.

Dalam kualitas pun hasil Pileg 2014 caleg perempuan terpilih merupakan perempuan yang menjadi perpanjangan kuasa patriarki. Lebih banyak dari mereka merupakan istri dari petahana eksekutif di daerah, istri petahana legislator, atau istri dari elite partai. Jika bukan dari kalangan itu, yang terpilih lebih karena tingkat popularitasnya sebagai pesohor (artis misalnya).

Puskapol UI melalui pencermatan hasil Pileg 2014 menyimpulkan, berdasarkan profil dan basis keterpilihan anggota legislatif DPR RI 2014-2019, sangat berpeluang kuatnya dominasi fraksi terhadap otonomi anggota, tak terkecuali perempuan. Penyebab utamanya, pola basis rekrutmen yang mengandalkan kekuatan finansial dan kekerabatan untuk mendukung elektabilitas. Hal ini

tergambar, 7 dari 77 anggota terpilih memiliki jaringan kekerabatan termasuk dalam 10 besar peraih suara tertinggi.<sup>17</sup>

Aktivis perempuan, Lies Marcoes dalam “Perempuan dan Langkah Afirmatif” (Kompas 21/4 2014) menjelaskan, yang terjadi dalam mekanisme rekrutmen caleg di partai cenderung bersifat instans dan diwarnai nepotisme. NPWP (Nomor Piro Wani Piro) menjadi pengetahuan bersama bakal caleg. Dalam keadaan ini, caleg perempuan hanyalah kamufase upaya perluasan oligarki.

Paradoks keterwakilan perempuan pun terjadi di pemilu PR daftar calon di Brasil. Perempuan bisa hadir dalam pencalonan pemilu tapi sebatas itu.<sup>18</sup> Afiriasi kuota pencalonan diatur minimal 30% dan maksimal 70%. Tapi keterpilihan perempuan di dewan partai Brasil tak pernah melebihi 15% bahkan banyak kemajuan dalam menghasilkan undang-undang bersemangat kesetaraan untuk keadilan.<sup>19</sup>

## REKOMENDASI

Tujuan keterwakilan perempuan di pemilu semestinya tidak memutus hasil pemilu dan jalannya pemerintahan terpilih. Keterwakilan perempuan di pemilu bukan saja soal jumlah perempuan yang dicalonkan/mencalonkan

---

17 Irwansyah dkk., *Paradoks Representasi*, Puskapol UI, 2014: .

18 Ana Alice Alcantara, *Women and Politics: the Brazil Paradox*, Open Democracy, 2008;

19 Pedro de Abreu Gomes dos Santos, *Gendering Representation: Parties, Institutions, and The Under-Representation of Women in Brazil's State Legislatures*, University of Kansas, 2012: 3;

tapi yang lebih penting keterpilihan perempuan pun meningkat. Selain pencalonan dan keterpilihan, tujuan terpentingnya adalah para perempuan dewan dan pemerintahan terpilih hasil pemilu bisa menghasilkan kebijakan yang berkesetaraan untuk keadilan.

Pemilu 1999 dan 2004, perempuan yang terpilih di bawah 10 persen dari jumlah kursi DPR. Tapi, para perempuan yang terpilih sedikit ini merepresentasikan serta terhubung gerakan perempuan. Sisi pengorganisasian dan kewenangan partai yang lebih kuat bisa lebih dihadapi gerakan perempuan. Aktivis gerakan perempuan pun mau masuk dan terlibat berorganisasi di partai. Kualitas aktivis gerakan perempuan di partai mampu meyakinkan partai dan DPR dalam menghasilkan kebijakan yang berpihak pada kesetaraan untuk keadilan. Di antaranya undang-undang KDRT, antitrafiking, pembelaan buruh migran, perlindungan saksi/korban, juga status kewarganegaraan perempuan dan anak.

Bandingkan dengan Pemilu 2009 dan 2014. Keterwakilan perempuan di DPR melalui sistem PR daftar calon ini memang lebih dari 15 persen. Tapi, perempuan terpilih semakin banyak berlatarbelakang patriarkis dan merepresentasikan dinasti politik patriarkis. Selain itu, upaya kesetaraan untuk keadilan melalui kebijakan diganggu parlemen yang semakin gaduh.

Keadaan DPR 2009 dan 2014 jelas merupakan hal yang ingin dihindari dari hasil pemilu serentak. Kompleksitas sistem pemilu daftar calon akan membingungkan pemilih dan mengaburkan disain dan tujuan pemilu serentak.

Pemilih lebih berkemungkinan memilih calon presiden yang tak sesuai dengan pilihannya di pilihan pemilu legislatif.

Jika disimulasikan dengan Pemilu 2014, pemilih akan tetap banyak yang memilih Jokowi-JK tapi pilihan partainya Gerindra karena daftar calon terbuka mendorong pemilih memilih caleg, bukan partai. Jadi, meskipun pada 2019 dan seterusnya pilpres dan pileg diserentakan, perilaku pemilih berkecenderungan sama dengan Pemilu 2009/2014 yang tak serentak. Pemilu serentak tetap menghasilkan pemerintahan terbelah.

Dari pengalaman keterwakilan perempuan di pemilu Indonesia dan referensi buku keterwakilan perempuan yang menyertakan studi banding pengalaman banyak negara menyertakan konteks pemilu serentak, dihasilkan rekomendasi peningkatan keterwakilan perempuan di pemilu serentak adalah sebagai berikut:

## **SISTEM PEMILU PROPORSIONAL DAFTAR PARTAI**

Sistem pemilu DPR dan DPRD tetap menggunakan sistem pemilu proporsional representatif (PR). Dibandingkan sistem pluralitas/mayoritas yang mendorong kompetisi ketat dan terbuka-bebas, sistem PR dinilai para pakar pemilu lebih memungkinkan perempuan terpilih.<sup>20</sup>

Varian sistem PR yang dipilih adalah PR daftar partai—

---

<sup>20</sup> Richard E. Matland, *Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems*, IDEA 2005: 101.

yang biasa disebut daftar (calon) tertutup. Sistem ini mirip dengan Pemilu 1999. Surat suara hanya berisikan logo partai dan nomor urut. Tak ada daftar calon di surat suara sehingga pemilih hanya memilih partai.

Tapi, bukan berarti tak menyertakan daftar calon di surat suara, daftar calon tak perlu terbuka. Partai tetap harus membuka dan mempublikasikan daftar calon. Ini menjadi syarat kepesertaan pemilu dan diperuntukan bagi publik dalam tahap kampanye.

Sistem pemilu PR daftar calon yang mendorong persaingan antar individu calon pada dasarnya tak sesuai dengan prinsip solidaritas perempuan. Akademisi Ilmu Politik Universitas Indonesia Nur Iman Subono menjelaskan, di kontestasi antar individu Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 membutuhkan modal sangat besar. Keadaan timpang gender di masyarakat yang meninggikan posisi lelaki membuat calon perempuan kalah bersaing dengan calon lelaki. Nur menjelaskan, pada dasarnya, di kontestasi antar individu Pemilu 2014 membutuhkan modal sangat besar. Keadaan timpang gender di masyarakat yang meninggikan posisi lelaki membuat calon perempuan kalah bersaing dengan calon perempuan.<sup>21</sup>

Direktur eksekutif Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan untuk Keadilan (LBH Apik), Ratna Batara Mukti menyetujui pendapat Nur. Dalam sistem proporsional terbuka dukungan gerakan perempuan dalam pencalonan menjadi terpecah. Gerakan perempuan yang seharusnya

---

<sup>21</sup> <http://www.rumahpemilu.org/in/read/9684/Proporsional-Terbuka-Mungkin-Tak-Cocok-dengan-Perempuan>

berprinsip dan membutuhkan solidaritas malah menjadi saling bersaing antar individu perempuan.<sup>22</sup>

Di pemilu serentak, perempuan akan semakin dikesampingkan perhatiannya karena bersamaan dengan pemilihan presiden, sehingga solidaritas perempuan dalam pengorganisasian partai dan lintas partai menjadi semakin dibutuhkan. Mengulang perempuan ada dalam sistem pemilu PR daftar calon berarti membiarkan kontestasi yang membutuhkan sumber daya publik (uang, popularitas, dan mobilitas) tinggi yang juga berarti menambah kompleksitas konteks pemilu serentak.

Besaran dapil 3-6 kursi, bukan threshold

Memperkecil besaran daerah pemilihan (dapil) berpengaruh dalam peningkatan keterwakilan perempuan. Makin sedikit kursi yang tersedia pada satu dapil akan memperketat persaingan partai sehingga yang lebih berkemungkinan mendapat kursi hanya partai-partai besar. Semakin sedikit jumlah partai di parlemen, semakin besar perolehan kursi diperuntukan perempuan. Partai di parlemen semakin sedikit tapi setiap partai akan memperoleh lebih dari satu kursi.<sup>23</sup> Dengan menyertakan zipper system murni pada proses keterpilihan, perempuan biasanya akan memperoleh kursi kedua di masing-masing partai.

Pada sistem PR daftar partai, pemilih hanya memilih partai dan calon terpilih ditentukan berdasarkan nomor

---

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> Ibid: 103.

urut. Semakin kecil rentang dapil dan semakin sedikit partai peserta pemilu memperoleh kursi parlemen, semakin banyak kemungkinan partai mendapatkan dua kursi, dan bisa dipastikan yang mendapatkan kursi di antaranya adalah perempuan.

Tentu saja rekomendasi pengecilan besaran dapil ini tak disukai partai-partai kecil. Di keadaan ini baiknya gerakan perempuan tak larut pada polarisasi sentimen Partai Besar VS Partai Kecil. Gerakan perempuan harus lintas dan melampaui kepentingan partai untuk mengutamakan kepentingan kolektif gerakan perempuan.

Besaran kursi 3-6 tiap dapil akan dirasa signifikan meningkatkan keterwakilan perempuan dibanding 3-12, 3-10, bahkan 3-8. Pada daftar calon, terdapat maksimal enam nama calon (karena rentang kursi dapil yang diupayakan adalah 3-6 kursi). Setiap partai bisa menampilkan 3 sampai 6 nama di daftar calon secara berseling, lelaki-perempuan dan seterusnya atau perempuan-lelaki dan seterusnya.

Pengoptimalan fungsi besaran dapil ini pun untuk menjaga prinsip sistem proporsional dan *one person, one vote, one value*. Richard E. Matland (2005) dan Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asyari (2011) merekomendasikan *parliamentary threshold* (PT) sebagai salah satu variabel sistem pemilu yang perlu digunakan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan. Ramlan dkk. merekomendasikan angka PT 2,5%. Richard menekankan, semakin tinggi PT semakin mungkin meningkatkan keterwakilan perempuan. Tapi sejatinya,

rekomendasi menyertakan PT apalagi meningkatkannya merupakan hal yang bertolak belakang dengan prinsip sistem pemilu proporsional dan opovov.

## **NOMOR URUT DAN ZIPPER SYSTEM MURNI**

Zipper system pencalonan selama ini (melalui sistem pemilu PR daftar calon) hanya signifikan meningkatkan keterwakilan perempuan dalam tahap pencalonan. Dalam tahap keterpilihan, zipper system pencalonan ini tak berkecenderungan meningkatkan jumlah perempuan. Peningkatan keterwakilan dalam pencalonan di Pemilu 2014 malah berbanding terbalik dengan keterpilihannya.

Hampir semua calon perempuan terpilih di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota memiliki nomor urut kecil: 1, 2, atau 3. Itu artinya, dalam sistem proporsional daftar calon terbuka pun, nomor urut masih berperan penting bagi keterpilihan calon perempuan. Oleh karena itu, yang harus dilakukan adalah mengubah ketentuan daftar calon “1 in 3” menjadi ”daftar calon disusun secara selang-seling berdasar jenis kelamin” atau daftar zigzag atau zipper murni.<sup>24</sup>

Calon perempuan di urutan awal berseling calon lelaki untuk dapil ganjil sedangkan untuk dapil genap calon lelaki di urutan awal berseling calon perempuan. Format ini memungkinkan diterimanya calon perempuan di urutan

---

<sup>24</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asyari, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Kemitraan, Jakarta 2011: 23-24.

awal daftar calon oleh dewan pembuat undang-undang pemilu yang didominasi lelaki. Selain itu, kewenangan nomor urut calon diberikan kepada partai selain membuat lebih berpeluangnya zipper system murni diterima juga akan menggambarkan kualitas partai dalam menyusun calon.

## **TIDAK MEMBATASI JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU**

Pembatasan partai peserta pemilu dinilai para pakar sistem pemilu akan meningkatkan keterpilihan perempuan. Ini dilakukan agar perolehan suara dan kursi lebih terkonsentrasi ke beberapa partai. Jika perolehan kursi terkonsentrasi ke sedikit partai, calon perempuan di partai tersebut berpeluang besar menjadi calon terpilih.

Pengaruh pembatasan partai peserta pemilu bagi keterpilihan perempuan dapat dipahami sebagai berikut: jika jumlah parpol peserta pemilu sedikit, peluang keterpilihan perempuan besar, karena perolehan kursi terkonsentrasi hanya pada beberapa partai. Dalam hal ini berlaku kecenderungan, semakin banyak kursi yang didapatkan partai, semakin besar pula peluang perempuan terpilih.

Sebaliknya, bila partai peserta pemilu terlalu banyak perolehan kursi tersebar ke banyak partai. Di keadaan ini partai berkemungkinan besar hanya mendapatkan kursi paling banyak satu kursi. Peluang perempuan lebih kecil karena partai berkecenderungan menempatkan lelaki di nomor urut satu pada dapil potensial mendapatkan kursi.

Tapi, pembatasan jumlah partai peserta pemilu jika menekankan pada besar/kecil-nya struktur dan modal partai bisa sangat tak demokratis. Efek menarik kerah dalam pemilu serentak bisa dioptimalkan untuk tidak memilih cara pembatasan jumlah partai peserta pemilu. Jika surat suara pilpres dan pileg disatukan, lalu penyusunan pilihan presiden di atas partai atau koalisi partai pengusung presiden, banyaknya jumlah partai peserta pemilu dikurangi oleh upaya memfokuskan konsentrasi pemilih hanya pada jumlah calon presiden berelektabilitas tinggi. Jumlah partai peserta pemilu dan calon presiden akan banyak, tapi yang jadi sorotan media dan fokus bagi pemilih hanya yang berkemungkinan menang saja.

## **FORMULA PEROLEHAN KURSI D'HONDT**

Metode divisor dengan varian metode d'Hondt membantu meningkatkan keterpilihan perempuan. Metode d'Hondt menguntungkan partai besar dalam memperoleh kursi. Di setiap dapilnya, partai besar akan mendapatkan kursi lebih dari satu. Penerapan zipper system murni (lelaki-perempuan/perempuan-lelaki) mengoptimalkan peluang keterpilihan perempuan.<sup>25</sup>

Sebaliknya, jika formula perolehan kursi menguntungkan partai kecil, tingkat keterpilihan perempuan menjadi kecil. Perolehan kursi akan menyebar, kemungkinan besar satu kursi setiap partai. Dengan kecenderungan

---

25 Ibid: 24.

partai menempatkan lelaki di nomor urut satu pada dapil potensial, perempuan lebih tak memilih peluang terpilih.

Yang perlu menjadi pegangan kita semua, pemilu serentak semakin menguatkan relasi sistem pemerintahan presidensial Indonesia dengan sistem kepartaian multipartai dan sistem pemilu proporsional. Disain pemilu ini mengingatkan, tujuan pemilu adalah untuk memilih pemerintahan yang berjalan sehat dan berdampak baik bagi rakyat, termasuk perempuan.

\*\*\*

Dari semua rekomendasi peningkatan keterwakilan perempuan di konteks pemilu serentak itu semoga bisa semakin menyadarkan pentingnya solidaritas bagi gerakan perempuan. Jika merujuk pada awal gerakan perempuan menyertakan pengalamannya, solidaritas merupakan keutamaan kekuatan utama gerakan. Pengalaman kebertubuhan serta korban diskriminasi dan kekerasan menjadi dasar kolektivitas identitas perempuan sebagai gerakan. Kekuatan utama solidaritas ini bukan saja penting tapi merupakan kebutuhan gerakan perempuan untuk terlibat di pemilu serentak.

Sistem pemilu legislatif Indonesia saat ini sangat mirip dengan sistem pemilu legislatif di Brasil. Sistem pemilu legislatif yang sangat kompleks, PR daftar calon terbuka dengan besaran dapil terlalu banyak kursi. Sistem pemilu legislatif seperti ini jika diserentakan tetap tak menghasilkan parlemen yang kondusif mendukung presiden terpilih.

Dilma Rousseff, presiden perempuan pertama Brasil hasil pemilu serentak keempat Brasil dimakzulkan

parlemen. Analisis politik dari Universitas Katolik Pontifical di Sao Paulo, Pedro Aruda, kepada *The New York Times* (18/4) mengatakan, ini adalah kudeta yang akan memunculkan trauma pada sistem presidensial Brasil.<sup>26</sup> Pemilu serentak bertujuan menguatkan presidensial dengan bentuk dukungan partai/koalisi mayoritas parlemen tapi pemilu serentak 2014 di Brasil malah menghasilkan yang sebaliknya.

Paradoksal pemilu serentak Brasil itu hendaknya menjadi pelajaran Indonesia yang menyelenggarakan pemilu serentak dengan tujuan menghasilkan pemerintahan presidensial yang sehat dan peningkatan keterwakilan perempuan. Yang terjadi di Pemilu Serentak 2014 Brasil, melalui pemilu presiden yang diserentakan dengan sistem PR daftar calon dengan besaran dapil berkursi banyak, tidak menghasilkan dua tujuan itu. Presiden dimakzulkan dan keterwakilan perempuan dewan partai tak mencapai 10 persen (9,9% atau 51 dari 513).

## REFERENSI

Ana Alice Alcantara, *Women and Politics: the Brazil Paradox, Open Democracy*, 2008;

Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005);

Ani W. Soetjipto, *Politik Harapan, Margin Kiri*, Jakarta 2011;

Ani W. Soetjipto dan Shelly Adelina, *Partai Politik dan Strategi Gender Separuh Hati, Margin Kiri*, Jakarta 2012;

Eric C.C. Chang and Miriam A. Golden, *Electoral Systems, District Magnitude and Corruption*, *British Journal of Political Science*, 2005;

---

<sup>26</sup> Rouseff Dimakzulkan, *Kompas cetak*, 19 April 2016: 10.

Didik Supriyanto, Khoirunnisa Nur Agustyati, August Mellaz, Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah, Perludem, Jakarta 2013;

Pedro de Abreu Gomes dos Santos, Gendering Representation: Parties, Institutions, and The Under-Representation of Women in Brazil's State Legislatures, University of Kansas, 2012;

Harun Husein, Pemilu Indonesia, Perludem, Jakarta 2014;

Heroik M. Pratama dan Maharddhika, Prospek Pemerintahan Hasil Pilkada 2015, Perludem, Jakarta 2015;

Irwansyah dkk., Paradoks Representasi Politik Perempuan, Puskapol UI, Depok 2012;

Nadezhda Shvedova, Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan di Parlemen dalam Perempuan di Parlemen, Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan, Azza Karam, dkk, penerjemah Arya Wisesa dan Widjanarko, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan, 1999.

Nuri Suseno, Politik Representasi, Puskapol UI, Depok 2014;

Sarah Maxim dkk., Perempuan di Parlemen: Bukan Sekedar Jumlah, IDEA 2002;

Scott Mainwaring, Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation, Kellogg Institute, 1990;

Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asyari, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Kemitraan, Jakarta 2011.

# AGAR PEMILU UNTUK SEMUA: CATATAN KEBERPIHAKAN TERHADAP PEMILIH DISABILITAS

**Kholilullah P.**

## **ABSTRAK**

Penyelenggaraan pemilu sudah seharusnya dapat menjamin hak politik setiap warga negara yang telah memiliki hak pilih tanpa terkecuali termasuk kepada pemilih yang memiliki keterbatasan fisik ataupun mental. Untuk itu peraturan yang menjadi payung hukum pelaksanaan pemilu harus memastikan hak pemilih disabilitas tidak terabaikan. Pemilih disabilitas harus dipastikan dapat mengakses seluruh tahapan pemilu baik itu sejak tercatat dalam daftar pemilih, terlibat dalam proses kampanye, dan juga tidak kesulitan pada hari pemungutan suara.

**Kata kunci:** Pemilu akses, hak politik warga negara, pemilih disabilitas

## PENGANTAR

Pemilu sebagai pesta demokrasi ternyata tak bisa diikuti oleh semua warga negara yang memiliki hak pilih. Salah satunya adalah warga penyandang disabilitas. Stigma dan diskriminasi warga dan penyelenggara Negara dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara membuat penyandang disabilitas kehilangan hak pilihnya. Jangankan hak dipilih, hak memilih pun terabaikan. Sehingga wajar jika tingkat partisipasi pemilih disabilitas selama ini masuk kategori sangat rendah.

Pada tahapan pendaftaran pemilih, nama warga disabilitas bisa tidak masuk dalam daftar. Kalau pun terdaftar dan menyadari kepastian hak pilihnya, warga disabilitas tak mendapatkan informasi dan pendidikan pemilih yang baik. Sebagian warga disabilitas ada yang sampai di tempat pemungutan suara (TPS) untuk menggunakan hak pilihnya. Tapi keadaan TPS yang tidak ramah dan minim fasilitas membuat pemilih disabilitas kesulitan menggunakan hak pilihnya, dan harus didampingi. Selain kesulitan menggunakan hak memilih, warga disabilitas pun kesulitan menggunakan hak dipilihnya.

Dinamika ini tidak berdiri sendiri, karena undang-undang kepegiluan dinilai belum memiliki perspektif aksesibilitas yang mumpuni. Cara pandang terhadap disabilitas dilihat dari sudut pandang non-disabilitas. Dominasi jabatan politik oleh politisi non-disabilitas, pemahaman yang minim terhadap kondisi disabilitas,

serta empati yang rendah untuk membuka ruang politik tanpa pandang fisik, membuat para pengambil kebijakan abai terhadap prinsip-prinsip pemilu yang aksesibel. Akhirnya regulasi dirumuskan secara diskriminatif dan belum memberikan perlindungan yang memadai terhadap hak pilih.

Pasal-pasal diskriminatif ditemukan tersebar di beberapa regulasi kepegiluan. Misalnya soal persyaratan “sehat jasmani dan rohani” dalam mengakses jabatan publik. Salah satunya diatur dalam Pasal 5 huruf d UU No 42/2008 yang menyatakan bahwa persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah “mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Diksi “mampu secara jasmani dan rohani” menimbulkan pemahaman dan penilaian berbeda bagi setiap pembuat kebijakan.

Nuansa diskriminasi semakin menguat tatkala hadir pasal diskriminatif baru dalam UU No 8/2015, Pasal 57 ayat (3) menyatakan, “Untuk dapat terdaftar sebagai Pemilih, warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: a. tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; dan/atau b. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap”. Klausul seperti ini padahal belum pernah diatur pada UU kepegiluan sebelumnya. Lahirnya aturan ini menandakan sebuah kemunduran bagi reformasi kepegiluan di Indonesia.

Namun KPU RI cukup memiliki perspektif dan

penghormatan yang baik terhadap hak pilih dan prinsip kesetaraan memilih setiap warga negara. Sehingga regulasi yang dinilai diskriminatif, diresolusi dengan pengaturan teknis yang sangat antisipatif. Pasal 57 ayat (3) diterjemahkan kembali di Pasal 4 ayat (3) PKPU No 4/2014 tentang pemutakhiran data dan daftar pemilih dalam Pilkada yaitu, “Penduduk yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai Pemilih, harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter”.

Akan tetapi, langkah maju yang diambil oleh anggota KPU RI bukan merupakan tuntutan sistem, atau perintah spesifik regulasi. Tindakan itu hanya bagian dari mentalitas individu dan kemajuan perspektif yang semakin baik untuk menghadirkan Pemilu yang berintegritas di Indonesia. Dengan demikian tingkat kerentanan terhadap perlakuan diskriminatif bagi warga disabilitas masih cukup tinggi. Mengingat pergantian rezim penyelenggara Pemilu yang 5 tahun sekali, berpotensi digantikan oleh wajah baru dengan perspektif disabilitas yang juga relatif berbeda.

Gerakan afirmatif diperlukan untuk menjawab dua persoalan mendasar di aspek disabilitas. Pertama, diskriminasi terhadap warga disabilitas dalam mengakses peran kepemiluan dirasakan sangat kentara. Akibatnya membentuk rantai sebab-akibat yang tidak bisa dipisahkan dengan tingkat partisipasi warga disabilitas yang sangat rendah. Baik dalam menggunakan hak pilih maupun peran serta dalam isu kepemiluan lainnya. Titik kritis simpul-simpul diskriminasi terdeteksi pada beberapa

aspek penyelenggaraan Pemilu, yaitu: pendaftaran pemilih, kampanye, pemungutan suara, pencalonan, ruang disabilitas dalam penyelenggaraan.

Kedua, perspektif regulasi yang melayani atau mendukung peran serta warga disabilitas dalam penyelenggaraan Pemilu belum menggambarkan afirmasi yang cukup. Belum berpihak sepenuhnya terhadap warga disabilitas. Hal ini menciptakan lingkungan yang saling mempengaruhi antara eksistensi warga disabilitas dengan perlakuan diskriminatif warga bahkan keluarga.

## **PRINSIP YANG HARUS DIJAGA**

Penyandang disabilitas sebagai kelompok yang berkebutuhan khusus perlu mendapatkan aksesibilitas dalam Pemilu. Penyandang disabilitas bukanlah kelompok yang minta diistimewakan, tetapi hanya membutuhkan fasilitas dalam pelaksanaan Pemilu bisa diakses oleh mereka. Sejatinya, untuk memastikan aksesibilitas dalam pelaksanaan Pemilu mesti dilakukan upaya-upaya sejak awal proses tahapan Pemilu berjalan. Misalnya, ketika proses pembuatan UU Pemilu, aksesibilitas perlu dijadikan pertimbangan dalam penyusunan aturan-aturan Pemilu.

Dimensi utama aksesibilitas meliputi pelayanan dan perhatian terhadap pemilih disabilitas. Prinsip utamanya yaitu, bagaimana memastikan agar pemilih dapat mengakses TPS dengan tanpa hambatan saat memberikan suaranya pada hari pencoblosan. Dengan demikian, fokus dimensi aksesibilitas dalam Pemilu ditujukan pada seluruh instrumen yang akan digunakan sepanjang proses

pemberian suara oleh Pemilih Disabilitas. Misalnya, topografi TPS, bentuk ruang bilik suara, alat bantu pemberian suara, dll. Desain ruang dan instrumen yang digunakan harus akses.

Akan tetapi, melihat persoalan yang selama ini dihadapi publik dalam konteks akses terhadap Pemilu, maka dinilai penting untuk memperluas dimensi aksesibilitas. Prinsip aksesibilitas pada akhirnya berkembang. Pertama, bagaimana memastikan agar masyarakat dapat mengakses hak pilihnya dan menggunakan suaranya. Pemerintah harus menjamin bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan harus mendapatkan hak pilih, serta harus menjamin hak pilih tersebut dapat digunakan tanpa hambatan apapun. Kedua, bagaimana masyarakat dapat dengan mudah mengakses peran dan keterlibatannya secara aktif dalam aktivitas kepemiluan, baik sebagai pemilih, kontestan maupun penyelenggara.

Warga disabilitas adalah warga yang memiliki fungsi penginderaan yang sama dengan masyarakat pada umumnya, hanya saja dengan caranya sendiri, atau cara yang berbeda dengan. Artinya, seluruh tuntutan peran dapat dilakukan sebagaimana masyarakat yang memiliki kesempurnaan penginderaan secara umum. Tidak ada alasan bagi para pihak untuk membedakan dan memposisikan warga disabilitas sebagai warga yang lemah. Paradigma ini menuntut agar ketersediaan hak pilih warga bukan atas dasar pemberian Pemerintah melalui diskresi Penyelenggara Pemilu, namun sebagai hak dasar yang harus dipenuhi secara otomatis.

## **PERKEMBANGAN KATEGORISASI DISABILITAS**

Perkembangan jenis disabilitas terus berubah, dengan demikian turut mengubah perlakuan dalam menghadapinya. Kategorisasi yang disepakati oleh para pihak terdiri dari 5 jenis disabilitas yaitu: Disabilitas Fisik, misalnya tunanetra, tunarungu, tunawicara, tunadaksa, dan tunalaras; Disabilitas Mental, misalnya tunalaras dan tunagrahita; Disabilitas Intelektual, misalnya seorang anak yang mengalami ketidakmampuan dalam belajar; Disabilitas Sensorik, mengacu pada gangguan pendengaran, penglihatan dan indera lainnya juga bisa terganggu; serta Disabilitas Perkembangan, misalnya spina bifida.

Kategorisasi ini berbeda dari jenis disabilitas yang menjadi standar nasional yang dikembangkan oleh Kementerian Sosial dalam survey dan sensusnya, yaitu: Cacat penglihatan, Cacat pendengaran, Cacat mental, Cacat fisik, Gangguan mental, Gangguan jiwa/psikis, Bisu tuli. Kategori kementerian sosial ini hanya mengakomodir 2 jenis disabilitas dalam UU Kepemiluan. Misalnya pasal 86 ayat (1) Perppu No 1/2014 juncto UU No 8/2015, hanya mengakomodir tunanetra dan tunadaksa untuk diberikan fasilitas pendamping. Pada akhirnya akan mempengaruhi kualitas pelayanan dalam Pemilu jika membandingkan dengan realita disabilitas di lapangan.

## **AKSES TERHADAP PENDAFTARAN PEMILIH**

Diskriminasi hukum terhadap disabilitas dalam proses penyusunan daftar pemilih sudah terjadi sejak Pemilu di Indonesia berlangsung. Stigmatisasi terhadap disabilitas tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara Pemilu, yang menilai bahwa disabilitas tidak mampu menunaikan hak dan kewajibannya tanpa bergantung dengan orang lain, atau tidak dapat dipercaya untuk mengambil keputusan atas dirinya –terutama bagi disabilitas mental.

Bahkan stigma ini juga ada pada keluarga dari disabilitas yang bersangkutan. Banyak penyandang disabilitas yang disembunyikan oleh keluarga sehingga tidak bisa memilih. Hak untuk mengambil keputusan atas dirinya sendiri diambil alih keluarganya. Padahal belum tentu keputusan yang diambil keluarga baik untuk penyandang disabilitas itu sendiri. Akibatnya fatal, proses pendaftaran pemilih menjadi tidak ramah bagi warga penyandang disabilitas.

Dampak dari stigma ini sangat kompleks. Proses yang tidak ramah menciptakan penyusunan daftar pemilih berlangsung secara diskriminatif. Banyak warga disabilitas yang tidak teridentifikasi dengan benar karena pendataannya tidak menjangkau mereka secara menyeluruh. Daftar Pemilih tidak secara jernih menunjukkan pemilih-pemilih yang menyandang disabilitas. Sehingga data disabilitas yang tersedia belum memberikan gambaran yang memadai untuk kepentingan Pemilu. Bahkan situasi ini memberi kejelasan mengapa

angka partisipasi warga penyandang disabilitas tergolong rendah.

Bila ditilik lebih mendalam, format Daftar Pemilih yang digunakan berdasarkan PKPU No 9/2013 dan PKPU No 9/2014 tentang penyusunan daftar pemilih untuk Pileg dan Pilpres tidak akomodatif terhadap warga disabilitas. Pasal 9 ayat (2) PKPU No 9/2013 serta Pasal 11 ayat (2) PKPU No 9/2014 mengatur bahwa Daftar Pemilih paling sedikit memuat nomor kartu keluarga, nomor induk kependudukan, nama, tempat dan tanggal lahir, jenis kelamin, status kawin, alamat, dan jenis disabilitas Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak memilih.

Sepintas ayat di atas sangat berperspektif disabilitas. Namun saat diterjemahkan ke dalam tabel yang lebih operasional, maka format daftar pemilih akhirnya menjadi 10 kolom informasi: i) No. KK, ii) NIK, iii) Nama, iv) Tempat Lahir, v) Tanggal Lahir, vi) Umur, vii) Status Perkawinan, viii) Jenis Kelamin, ix) Alamat, x) Keterangan. Ada informasi yang hilang pada format tabel daftar pemilih, yaitu informasi jenis disabilitas warga negara Indonesia yang mempunyai hak memilih. Informasi jenis disabilitas dilebur ke dalam kolom Keterangan. Dalam prakteknya, dengan keragaman tingkat pemahaman dan perspektif Pantarlih terhadap disabilitas yang terbatas, tidak aneh jika kolom Keterangan kurang mengakomodir kepentingan disabilitas, sebagaimana tuntutan PKPU tersebut. Perspektif disabilitasnya tereduksi secara signifikan.

Titik krusial dari persoalan format yang tidak ramah disabilitas dan keterbatasan wawasan terkait disabilitas

memberikan efek domino bagi masalah lanjutan, yaitu invaliditas jumlah pemilih disabilitas yang sesungguhnya, serta pola perkembangan pemilih disabilitas dalam Pemilu. Besaran data yang diperoleh Pantarlih otomatis kabur, bahkan yang berhasil diidentifikasi cenderung sedikit. Selama ini, besaran data yang sedikit dinilai menjadi penyebab minimnya perhatian dan kepedulian menghadapi pemilih disabilitas di Indonesia. Data pemilih penyandang disabilitas belum bisa diketahui secara pasti karena sumber informasi yang minim.

Di sisi lain, perspektif individu petugas Pantarlih juga turut menjadi alasan perbedaan data. Tidak semua Pantarlih punya perspektif yang benar atau memadai dalam mendefinisikan disabilitas. Penyebabnya beragam, antara lain karena pelatihan pemahaman disabilitas yang minim, tingkat pendidikan Pantarlih yang beragam, stigmatisasi Pantarlih yang diyakini masih melekat mengingat Pantarlih merupakan warga setempat dan jabatannya cenderung berputar dikalangan sekelompok orang di desa.

Perbedaan ini pada akhirnya akan menggiring opini petugas Pantarlih saat menentukan apakah seseorang layak dimasukkan sebagai warga disabilitas dalam daftar pemilih. Daftar Pemilih yang ada tidak dapat diandalkan sepenuhnya untuk kepentingan Pemilu. Data yang tidak reliable dan kurang invalid membatasi Pemerintah dalam pengambilan keputusan terkait dukungan untuk pemilih disabilitas. Untuk menghindari celah data dan informasi, Pemerintah dalam hal ini KPU terpaksa menggunakan asumsi-asumsi dari berbagai referensi.

## **KEMUNDURAN KESETARAAN POLITIK DALAM PILKADA**

Perkembangan undang-undang Pilkada mengalami kemunduran yang signifikan. UU No. 8/2015 mengatur bahwa agar dapat didaftar sebagai pemilih, maka warga negara harus memenuhi persyaratan tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya. Dikatakan mundur karena regulasi kepemiluan sebelumnya sama sekali tidak mengatur pembatasan gangguan jiwa/ingatan. Pasal ini berpotensi menghilangkan hak pilih warga negara, serta tidak sejalan dengan prinsip hak pilih sebagai hak fundamental yang melekat pada setiap warga negara sejak lahir di Indonesia.

Antisipasi yang dilakukan oleh KPU RI adalah menerbitkan PKPU No. 4 Tahun 2015. Pasal 4 ayat (3) PKPU ini menyatakan, “Penduduk yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai Pemilih, harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter”. Jika disimulasikan, Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) harus mendata seluruh warga negara tanpa kecuali. Jika ada warga negara yang dianggap oleh keluarga atau wali dari warga negara tersebut terganggu jiwanya, maka keluarga atau wali calon Pemilih tersebut yang harus membuktikan kepada Pantarlih dengan surat medis yang menunjukkan seseorang tersebut sedang terganggu jiwanya.

Namun peran PKPU tidak terlepas dari pemahaman dan kapasitas masing-masing anggota KPU yang sudah

memadai. Bukan tuntutan sistem yang mengharuskan setiap anggota KPU wajib menafsirkannya demikian. Sehingga, pemahaman yang tidak menjadi bagian dari sistem yang baku berpotensi membuka ruang debat yang sia-sia. Resikonya, pergantian anggota KPU berpotensi pula mengganti pasal-pasal dalam PKPU. Aturan-aturan yang prinsipil tidak semestinya dilepaskan pengaturannya pada pengaturan teknis dengan strata PKPU, harus di undang-undang.

Titik kritis klausul ini terletak pada momen pendaftaran pemilih yang dilakukan dengan jarak waktu 6 bulan sebelum pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah. Berdasarkan perkembangan medis di Indonesia saat ini, Rumah Sakit Jiwa telah membuat kebijakan untuk membatasi waktu perawatan pasien dengan gangguan jiwa selama 3 minggu saja. Artinya, setelah pasien dengan gangguan jiwa dirawat di Rumah Sakit Jiwa, maka 3 minggu berikutnya pasien tersebut sudah dinyatakan pulih dan harus mengakhiri perawatan di Rumah Sakit.

Maka itu, jika seorang warga negara dinyatakan oleh dokter sakit saat pada saat pendaftaran Pemilih, belum tentu yang bersangkutan dalam kondisi sakit pada saat pelaksanaan Pemilu. Dengan fakta ini, pemilih yang dianggap terganggu jiwa/ingatannya pada saat pendaftaran Pemilih, sudah pasti akan kehilangan suara pada saat pelaksanaan Pemilu, padahal yang bersangkutan berada dalam kondisi yang sehat pada saat itu. Klausul ini sangat mengancam hak pilih warga negara. Pasal ini tidak boleh dicantumkan dalam UU kepeilihan.

## **PENGAMBILAN KEPUTUSAN BERBASIS ASUMSI**

Petugas Pantarlih dengan wawasan disabilitas yang minim, perspektif yang lemah, dan pendekatan yang berbeda akan melahirkan hasil identifikasi yang berbeda pula. Sebagaimana perbedaan data disabilitas yang sangat mungkin terjadi antar institusi lain. Data Kementerian Kesejahteraan Sosial dan Kementerian Kesehatan Republik Indonesia mengatakan bahwa ada sekitar 3,063,559 penyandang disabilitas di Indonesia. Di waktu yang berbeda, kementerian sosial mencatat bahwa disabilitas pada tahun 2012 sebanyak 3.838.985 orang, yang didominasi oleh usia produktif yaitu 25 hingga 55 tahun.

Berbedadengan World Health Survey pada tahun 2006 yang memprediksi bahwa secara global jumlah penyandang disabilitas adalah antara 15.6%-19.4% dari total populasi dunia. Bila presentase tersebut diterapkan di Indonesia, dengan perkiraan jumlah penduduk 240 juta orang, maka perkiraan jumlah penyandang disabilitas di Indonesia adalah antara 37-46.5 juta orang. Di lain pihak, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) pada tahun 2006 mengeluarkan perkiraan bahwa sekitar 1% dari penduduk Indonesia adalah penyandang disabilitas, atau sekitar 2,1 juta orang.

Dari catatan di atas hanya menunjukkan perkiraan jumlah disabilitas, bukan pemilih disabilitas. Sehingga muncul pertanyaan, dari jumlah tersebut berapakah jumlah

pemilih penyandang disabilitas yang sesungguhnya. KPU tentu saja akan menggunakan informasi dan data yang diperoleh dari data pemilih. Namun untuk mengantisipasi kekurangan instrumen dukungan bagi disabilitas, KPU harus menggunakan asumsi-asumsi dengan data yang ada dan referensi tambahan dari pihak lain. Dengan harapan instrumen pendukung bagi disabilitas mencukupi.

Akibatnya muncul rantai persoalan hanya karena diawali oleh sebuah persoalan teknis, yaitu tentang daftar pemilih tidak berperspektif disabilitas, diantaranya: tidak adanya perbaikan terhadap data pemilih disabilitas yang sesungguhnya serta pola perkembangannya di Indonesia; ketidakmampuan mengidentifikasi dan memenuhi jenis serta jumlah alat bantu disabilitas; instrumen Pemilu tidak ramah disabilitas; penyediaan alat bantu yang tidak tepat guna dan fungsi yang kurang efektif oleh karena identifikasi jenis disabilitas yang tidak tepat; terdegradasinya prinsip kerahasiaan Pemilu dengan adanya tuntutan pendampingan; atau kurangnya materi pendidikan pemilih yang aksesibel.

Itu sebabnya persoalan daftar pemilih yang aksesibilitas merupakan persoalan yang tidak bisa dianggap kecil. Melihat akar masalahnya, maka hal utama yang harus dicarikan solusinya adalah, bagaimana mendesain format daftar pemilih yang mengakomodir semangat Pasal 9 PKPU No 9/2013 dan Pasal 11 PKPU No 9/2014. Selanjutnya, bagaimana menyiapkan SDM yang memiliki wawasan dan pemahaman yang baik terkait disabilitas, sehingga dapat memperkuat aspek pendataan.

## **AKSES DALAM KAMPANYE**

Kampanye politik adalah salah satu tahapan penting dalam pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Eksekutif. Tahapan kampanye adalah ruang bagi kontestan untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta Pemilu. Melalui kampanye, peserta Pemilu membangun hubungan politiknya secara langsung kepada pemilih dengan janji-janji politik yang dirasa menjadi kebutuhan banyak pihak. Semakin menarik janji politik yang ditawarkan kepada publik, semakin besar keyakinan calon pemilih untuk menetapkan pilihan politiknya. Maka dari itu, kampanye seharusnya menjadi alasan mengapa seseorang memilih calon tertentu.

Namun selama ini, kampanye tidak dilaksanakan dengan mempertimbangkan kebutuhan warga disabilitas. Akibatnya warga disabilitas tidak mendapatkan informasi yang baik. Visi, Misi dan Program kontestan Pemilu tidak sampai, atau tak utuh diserap oleh pemilih penyandang disabilitas. Bahkan materinya cenderung tidak bisa dipahami karena berbagai keterbatasan, utamanya bagi disabilitas sensorik (mata, pendengaran, dll). Lebih jauh lagi, warga penyandang disabilitas juga terkadang tak tahu waktu, tempat, dan cara pemilihan. Sehingga pemilih disabilitas urung menggunakan hak pilihnya karena kurang memahami apa yang sesungguhnya diperjuangkan para kontestan, mereka kehilangan hak pilih.

Persoalan akses banyak menimpa kelompok disabilitas sensorik (tunarungu dan tunanetra) serta disabilitas fisik

(tunagrahita). Kedua kategori disabilitas ini kesulitan atau bahkan hampir tidak bisa mengakses materi-materi kampanye. Muatan kampanye tidak sampai ke warga disabilitas dan hubungan politik tidak terbangun. Sehingga tujuan dari kampanye otomatis tidak tercapai dengan baik. Lantas bukan hanya hak pilih yang terhambat, namun aspirasi disabilitas juga tidak terakomodir dengan baik dalam janji politik.

## **AKAR PERSOALAN**

Persoalan disabilitas tidak bisa diselesaikan dengan menggeneralisir solusi, mengingat ragamnya bentuk disabilitas dan penanganannya. Untuk mengantisipasi kendala di atas, penting untuk menggali persoalan dan mencarikan solusi praktisnya.

Tunanetra. Kendala utama yang dialami oleh tunanetra adalah mengakses informasi yang bersifat visual pada setiap bentuk metode kampanye. Kontestan Pemilu harus peka terhadap sarana alternatif bagi penglihatan sehingga disabilitas mendapatkan informasi yang sama dengan warga lain. Fungsi indera yang menjadi andalan tunanetra adalah indera peraba dan indera pendengar. Maka alternatif yang harus disiapkan dalam setiap pelaksanaan kampanye adalah sarana yang bisa didengar dan diraba, atau sarana audio dan tulisan yang bercetak huruf braille.

Tunarungu. Kendala yang dialami oleh tunarungu adalah mengakses informasi yang bersifat audio dan tulisan pada

setiap bentuk metode kampanye. Penyelenggara Pemilu serta kontestan Pemilu harus mengupayakan sarana alternatif bagi tunarungu agar dapat mengakses seluruh materi kampanye. Fungsi indera yang menjadi andalan tunarungu adalah indera penglihatan. Maka sarana alternatif yang harus disiapkan dalam setiap pelaksanaan kampanye adalah sarana yang bisa dilihat, atau sarana visual.

Kendati dapat melihat, lazimnya tunarungu tidak dapat membaca dan berbicara, karena proses tumbuh kembang mereka tidak memungkinkan dalam mempelajari tulisan dan bahasa yang membutuhkan indera pendengaran dalam proses belajarnya. Alternatif yang digunakan agar tunarungu mampu memahami bahasa dan tulisan adalah bahasa isyarat yang hanya secara khusus didesain untuk tunarungu. Sehingga materi kampanye harus diproduksi dalam bentuk visual (grafis dan gambar bergerak) yang berimbang dari produksi informasi yang bersifat audio.

Desain khusus bahasa isyarat juga berarti bahwa bahasa isyarat juga harus dipelajari oleh tunarungu yang bersangkutan. Tidak seluruh tunarungu bisa memahami bahasa isyarat. Namun ada non-tunarungu yang bisa memahami dan menguasai bahasa isyarat. Oleh sebab itu, dalam penyelenggaraan kampanye yang menuntut komunikasi antara manusia dan manusia, maka penyelenggara dan peserta Pemilu harus semestinya selalu menggunakan translator tunarungu. Agar setiap materi yang disampaikan oleh kontestan Pemilu tersampaikan dengan utuh.

Tunagrahita. Kendala yang dialami oleh tunagrahita dalam mengakses kampanye bukan terletak pada bentuk dan sifat informasinya, melainkan pada fasilitas yang tersedia untuk mengakses tempat kegiatan dimana penyebaran informasi tersebut diselenggarakan. Tunagrahita akan selalu mengalami kendala terhadap kegiatan kampanye yang sifatnya pertemuan fisik antara kontestan dan pemilih. Dalam kasus ini, tugas kontestan pemilu adalah menyediakan fasilitas pendukung agar tunagrahita dapat mengakses tempat kegiatan secara mandiri. Kegiatan kampanye harus dilakukan pada tempat-tempat yang memberikan keleluasaan bagi tunagrahita untuk bergerak tanpa harus dibantu oleh pihak lain.

## **AKSES PUNGUT HITUNG**

Aksesibilitas dalam pungut hitung, atau dalam pelaksanaan Pemilu (pencoblosan) dan penghitungan suara, merupakan salah satu persoalan yang krusial bagi penyandang disabilitas. Selama ini, kritik publik berkenaan dengan persoalan akses disabilitas menghadapi TPS, bilik suara, serta partisipasi dalam proses penghitungan suara. Kendati berhasil melewati tantangan pada tahapan-tahapan yang sebelumnya, disabilitas masih harus bergelut dengan tantangan berikutnya dalam proses pungut hitung. Kegagalan dalam menjawab persoalan dalam pungut hitung kemudian menjadi sebab untuk akibat yang lebih besar, yaitu tidak terpenuhinya prinsip LUBER JURDIL dalam Pemilu.

Pencoblosan adalah perspektif regulasi yang belum

selesai, fasilitas yang tidak mendukung, teknis pemberian suara yang tidak ramah dan kadang merepotkan, pendampingan yang membuka ruang manipulasi. Sedangkan persoalan dalam penghitungan suara adalah seputar akses terhadap informasi yang sedang berlangsung. Dengan perspektif disabilitas yang memadai, akan menjadi modal untuk menyelesaikan seluruh persoalan.

## **PERSPEKTIF REGULASI DAN KONSEKUENSI PUNGUT HITUNG**

Perkembangan jenis disabilitas belum diiringi dengan kesiapan regulasi dan instrumen yang memadai. Persoalan ini merupakan akar rantai persoalan yang panjang, dan menjadi akibat dari perspektif yang kurang tepat sejak proses penyusunannya. UU No 42/2008 hanya mengenal 2 jenis disabilitas (tunanetra dan tunadaksa) dalam Pemilu dan membuka ruang bagi disabilitas fisik lainnya. Dengan pasal ini, Pemerintah menyediakan seorang pendamping yang dapat dimanfaatkan jika seorang penyandang disabilitas menginginkannya, baik yang berasal dari keluarga maupun dari petugas KPPS. Sebagai kontrol, pendampingan harus disaksikan oleh seorang petugas KPPS saat membantu “kliennya” memberikan suara.

Akan tetapi peruntukkan 2 jenis disabilitas ini dinilai belum memadai. Dilihat dari kategorinya, jangkauan pengaturan disabilitas hanya menjangkau tunanetra dan tunadaksa. Ini pula yang menjadi akar masalah munculnya pasal diskriminasi terhadap disabilitas mental dalam UU Pilkada. Perspektif pembuat kebijakan menilai

bahwa gangguan terhadap jiwa/ingatan bukan bentuk disabilitas. Pembuat kebijakan cenderung menganggap gangguan jiwa merupakan penyakit kronis yang tidak cakap untuk mendapatkan hak pilih, serta harus dihambat partisipasinya melalui regulasi. Akibatnya hak pilih warga negara dihilangkan.

Penegasan jenis-jenis disabilitas dalam regulasi penting untuk kepentingan penganggaran Pemilu. Dengan pembatasan hanya pada disabilitas fisik, maka orientasi penganggaran Pemilu nantinya terpaku pada kebutuhan dukungan instrumen untuk membantu pemilih disabilitas fisik semata, sedangkan disabilitas lain terlupakan. Contohnya, selama ini instrumen dukungan untuk disabilitas yang dianggarkan oleh KPU adalah Template. Template adalah alat bantu memilih yang fungsinya memberikan tekstur timbul agar dapat diraba oleh penyandang tunanetra. Serupa halnya dengan fungsi huruf braille. Dengan begitu, pemilih tunanetra dapat menentukan pilihannya secara mandiri tanpa dukungan pendamping. Tujuannya agar prinsip kerahasiaan dalam Pemilu terjaga.

Namun bagi disabilitas fisik seperti tunagrahita, dukungan pemilunya tidak terlayani karena tidak adanya anggaran. Ketiadaan anggaran karena regulasi yang tidak mengakomodasi. Sehingga saat menghadapi pemilih dengan disabilitas ganda atau tunagrahita yang tidak memiliki tangan (atau tangan dan kaki sekaligus), tetap saja seorang pemilih disabilitas harus dibantu oleh pihak kedua. Kendati dapat dibantu oleh pendamping pilihannya

dan disaksikan oleh petugas KPPS, tetap saja aspek kerahasiaannya tidak terpenuhi. Kemandiriannya dibatasi.

Contoh kasus lain, tunarungu yang biasanya sekaligus menyandang tunawicara. Selama ini bantuan yang diberikan petugas KPPS hanya memberikan isyarat kepada pemilih tunarungu jika yang bersangkutan dipanggil oleh petugas KPPS untuk memberikan hak pilihnya. Tunarungu tidak mengetahui apa yang sedang disampaikan oleh petugas KPPS diawal prosesi pembukaan pemungutan suara, juga tidak mengetahui arahan-arahan petugas KPPS yang disampaikan selama pemungutan suara berlangsung, juga tidak mengetahui dinamika diskusi saat penghitungan suara. KPU tidak menyediakan sarana pendukung teks karena regulasi tidak membuka ruang untuk itu.

Penguatan kategorisasi disabilitas dalam regulasi akan mendorong penganggaran yang berperspektif disabilitas. Stakeholders akan terdorong untuk melakukan inventarisasi instrumen pendukung bagi penyandang disabilitas secara lebih komprehensif. Dengan begitu, tidak hanya bagi tunanetra namun jenis disabilitas lainnya terbantu saat menggunakan hak pilihnya dan berpartisipasi dalam pelaksanaan pemilihan secara mandiri. Pengadaan kebutuhan instrumen untuk mendukung fungsi-fungsi yang tidak ada bagi penyandang disabilitas akan optimal.

## **DINAMIKA PEMBERIAN SUARA**

Permasalahan berikutnya kembali hadir saat pemilih penyandang disabilitas memberikan pilihannya. Pergantian sistem dari mencoblos ke sistem mencontreng,

selanjutnya mencoblos-mencontreng serta mencoblos kembali, membuat pemilih penyandang disabilitas dan pemilih pemula kebingungan. Sejatinya kebingungan ini juga dialami oleh banyak unsur pemilih yang lain. Butuh sosialisasi dan pendidikan pemilih yang panjang dan koreksi yang intensif kepada masyarakat untuk meminimalisir kebingungan masyarakat. Pembelajaran bagi para pembuat kebijakan, bahwa inovasi seyogyanya melalui pengkajian yang matang dan mendalam agar kebijakan yang dihasilkan dapat lestari.

Pergantian sistem memilih secara mencotreng pada saat itu menyulitkan disabilitas tunanetra untuk memberikan suara. Tidak ada yang dapat menjamin apakah contrengan yang diberikan oleh seorang disabilitas netra berbekas atau tidak, atau apakah spidol (alat tulis) yang digunakan bertinta. Akibatnya seorang tunanetra tidak akan mendapatkan kepastian atau keyakinan bahwa suaranya benar-benar tersalurkan, kecuali harus didampingi oleh orang yang dipercayainya dan seorang petugas KPPS. Ini kembali mengancam kemandirian dan kerahasiaan pilihan pemilih.

Sistem coblos juga masih menyisakan pekerjaan rumah yang berat. Pengalaman pemilu 2014, fasilitas template bagi disabilitas netra masih belum terpenuhi dengan baik. Hal ini ditengarai akibat dari penyederhanaan cara pandang bahwa pelaksanaan Pilpres relatif lebih sederhana, sehingga berimplikasi pada ketersediaan alat bantu template yang tidak merata. Prinsip “Satu TPS dengan Satu Alat bantu Mencoblos” bagi disabilitas netra

tidak terjadi. Bagi pemilih disabilitas netra, di banyak TPS di wilayah pemantauan banyak yang tidak bisa memilih secara mandiri akibat ketiadaan braille template . Pemilih disabilitas netra akhirnya harus menggunakan pendamping dan kehilangan prinsip kerahasiaannya dalam menentukan pilihan di bilik suara.

Desain surat suara yang merupakan konsekuensi dari sistem Pemilu juga melahirkan kritik tersendiri. Sistem proporsional daftar terbuka menuntut list kandidat dimunculkan berbarengan dengan gambar partai. Dengan demikian, diharapkan terjalinnya hubungan yang kuat antara kandidat dan konstituen. Kandidat tidak hanya berharap pada upaya partai, namun dituntut untuk turut bekerja dan menemui calon pemilih ke lapangan selama Pemilu. Relasi yang terbangun tidak hanya antara institusi partai dengan pemilih, namun secara langsung antara kandidat dengan calon pemilih. Sehingga aspirasi yang disampaikan oleh pemilih memiliki daya tanggung-gugat secara langsung kepada si kandidat bila terpilih nantinya.

Sistem pemilu proposional daftar terbuka semestinya menguntungkan penyandang disabilitas karena membuka ruang bagi penyandang disabilitas untuk berhubungan langsung dengan para calon dan calon terpilih. Namun nyatanya, penyandang disabilitas tidak mendapatkan manfaat lebih dalam proses pemilihan, justru sebaliknya hanya jadi sasaran jual beli suara. Sedangkan pada pasca pemilihan tidak terdapat hubungan khusus antara calon terpilih dengan penyandang disabilitas sebagai konstituennya, sehingga semakin banyak kebijakan yang

tidak ramah terhadap penyandang disabilitas.

Jika daftar terbuka tidak berdampak baik bagi penyandang disabilitas, maka kembali ke daftar tertutup menjadi pilihan baik: pertama, memudahkan pemberian suara; kedua, menghindari lebih jauh jadi obyek jual beli suara; dan ketiga, perjuangan kepentingan bisa difokuskan ke partai. Tentu dengan catatan daftar calon disusun oleh anggota partai melalui pemilihan internal. Hal ini penting karena aspirasi disabilitas selanjutnya menjadi pekerjaan-rumah bagi partai, yang selanjutnya diteruskan kepada para kader-kadernya sebagai mainstream bersama. Pilihan untuk berharap pada individu partai ternyata tidak lebih baik dengan menuntut pertanggungjawaban kepada partai.

Implementasi pemilu proposional daftar tertutup juga akan memudahkan penyandang disabilitas untuk memberikan suara. Sistem ini akan mengubah ukuran surat suara dan penentuan pilihan menjadi lebih sederhana. Proses pencoblosan selama di bilik pemungutan suara menjadi lebih cepat. Selain hanya memilih gambar partai politik, sistem ini juga memudahkan penyelenggara untuk menyediakan fasilitas secara merata, misalnya pengadaan surat suara braille.

## **PENGUNAAN DIKSI DAN PRAKTIK PENDAMPINGAN**

Diksi “dapat” dan “berhak” menjadi perdebatan yang prinsipil dalam penyusunan regulasi. Bagi disabilitas, diksi “dapat” dan “berhak” memiliki pemaknaan tersendiri. Ini terkait dengan Pasal 157 yang memberikan pilihan kepada

penyandang disabilitas untuk menggunakan pendamping saat menggunakan hak pilihnya. Juga pada pasal-pasal lain yang menghubungkan antara keterbatasan fungsi dan kemandirian disabilitas. Muatan yang terkandung dalam dua kata ini didefinisikan berbeda. Bahkan term ini dianggap sangat prinsipil dalam hal penghormatan terhadap penyandang disabilitas.

“Dapat” dinilai mengandung pemaknaan bahwa seorang disabilitas harus diberikan pilihan untuk mengatasi keterbatasan fungsi yang tidak ada pada dirinya. Sehingga diksi ini dianggap terlalu mengikat dan menilai bahwa seorang disabilitas tidak mandiri. Sedangkan muatan kata “berhak” dinilai lebih memberikan kebebasan dan kemandirian. Tidak mengedepankan keterbatasan yang disandang oleh disabilitas hingga harus menggunakan pilihan yang disediakan oleh penyelenggara. Kendati para pengambil kebijakan menilai diksi ini hanya bermaksud memberikan kemudahan bagi penyandang disabilitas, namun pemaknaan yang digunakan berhubungan dengan perlakuan yang diskriminatif dan aspek penghormatan terhadap sesama manusia.

Dipahami juga bahwa “dapat” merupakan terminologi yang sering digunakan dalam bahasa hukum untuk memberikan kebebasan dalam menentukan dua pilihan atau lebih. Akan tetapi terminologi “berhak” dinilai lebih memberikan kebebasan serta penghormatan bagi seorang penyandang disabilitas untuk menentukan pilihan sendiri. Disabilitas ingin penentuan atau keputusan penggunaan instrumen dukungan (termasuk pendamping) merupakan

pilihannya, bukan pilihan yang disediakan oleh Penyelenggara Pemilu.

Titik tekannya ada pada siapa yang memutuskan untuk menentukan model alat bantu yang akan digunakan. Oleh karena itu, redaksi yang sebaiknya digunakan dalam regulasi adalah “berhak”. Redaksi ini tentunya harus diikuti dengan penguatan aturan terkait instrumen pendukung bagi disabilitas. Agar pilihan-pilihannya lebih banyak dan menghargai aspek kemandirian dan kebebasan yang seharusnya setara dimiliki oleh setiap pemilih.

Diskursus terminologi ini muncul sebagai akibat dari perlakuan yang dinilai tidak baik dari petugas-petugas di lapangan. Banyak warga penyandang disabilitas yang mengeluhkan tentang perlakuan petugas KPPS yang tidak ramah, atau berdasarkan kasihan sehingga membantu secara berlebihan. Perlakuan yang demikian menyinggung perasaan pemilih disabilitas yang seolah-olah dipandang sebagai orang yang tidak berdaya, tidak mandiri dan patut dikasihani. Sejatinnya disabilitas hanya soal kekurangan salah satu indera, alat atau organ yang fungsinya dapat digantikan dengan indera, alat atau organ yang lain.

Pengalaman buruk yang dialami oleh disabilitas ini diyakini sebagai dampak dari kurangnya pemahaman panitia/KPPS terhadap disabilitas. Sangat mungkin terjadi karena tingkat pendidikan petugas KPPS yang pada umumnya didominasi oleh lulusan SMA atau sederajat. Dengan demikian, tingkat kepekaan terhadap pemilih disabilitas lemah. Ditambah lagi dengan minimnya bimbingan teknis yang dilakukan oleh KPU. Pelayanan

panitia KPPS dirasakan sangat kurang selama proses pendampingan.

Misalnya saja, saat mendampingi pemilih disabilitas, pihak KPPS tidak menanyakan lebih dulu apakah ada pendamping yang ditunjuk/dipercaya pemilih atau tidak. Kenyataannya, di banyak TPS di wilayah pemantauan petugas KPPS langsung saja mengantar pemilih ke bilik suara tanpa bertanya soal pendampingan dan apalagi menyodorkan Formulir model C3 bagi pendamping yang tersedia. Perlakuan ini sangat rentan menyalahi prinsip Pemilu yang LUBER dan JURDIL.

## **AKSES TERHADAP JABATAN PUBLIK**

Warga penyandang disabilitas mengalami kesulitan dalam menggunakan hak memilih sekaligus hak dipilihnya. Dalam kandidasi legislatif maupun eksekutif, ada stigma di antara politisi bahwa tingkat keterpilihan kandidat disabilitas rendah. Tidak begitu menguntungkan dan tidak menarik berdasarkan hitungan-hitungan politik. Padahal dalam konteks keterpilihan, terdapat nama besar Abdurrahman Wahid (Gusdur) sebagai penyandang disabilitas yang pernah menjabat sebagai presiden paling fenomenal di Indonesia, kendati pemilihannya melalui MPR. Beliau sempat menjadi pemimpin bangsa dan memiliki pengikut ideologis hingga saat ini.

Ada juga Rayu, anggota DPRD Sulawesi Barat periode 2014-2019 yang profesi awalnya sebagai aktivis disabilitas di Sulawesi. Keterpilihannya di DPRD patut dilihat sebagai nilai tawar dari kontribusi pemilih disabilitas serta jejaring

aktivis di daerah setempat. Saat ini, perhatian Rayu pada regulasi yang mendukung disabilitas sangat membantu upaya penyetaraan hak disabilitas dalam penyelenggaraan negara. Poinnya adalah, kekurangan fisik tidak menjadi penyebab penilaian publik dalam politik. Terlebih jika menghitung potensi pemilih disabilitas di Indonesia, sekurang-kurangnya suara disabilitas menempati ruang 10% DPT. Angka tersebut cukup signifikan secara politik, ini cukup untuk membantah stigma terhadap tingkat keterpilihan disabilitas.

Pertanyaan awal yang harus dijawab adalah seberapa besar ruang yang dibuka oleh regulasi agar masyarakat dapat mengakses jabatan publik. Berkenaan dengan itu, tantangan aksesibilitas dalam regulasi sejauh ini hanya berputar pada 2 persoalan utama dan mengakar, yaitu menyangkut persyaratan; i) Kesehatan jasmani dan rohani, dan ii) tingkat pendidikan. Jika 2 permasalahan ini dapat diatasi, maka aksesibilitas terhadap jabatan publik dapat dikatakan sempurna. Bahkan akan turut membantu menyelesaikan persoalan yang dihadapi pada setiap proses tahapan Pemilu nantinya.

Syarat “sehat jasmani dan rohani” untuk menjadi anggota KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPUK, PPUD/L, dan PPPS, sering ditafsirkan tidak berlaku bagi penyandang disabilitas. Padahal faktanya banyak penyandang disabilitas yang memiliki kemampuan untuk menjalankan fungsi penyelenggara maupun pelaksana. Oleh karena itu, penjelasan terhadap pengertian “sehat jasmani dan rohani” bahwa hal ini tidak membatasi penyandang

desabilitas, sebagaimana dulu pernah diatur dalam UU No 12/2003, perlu dicantumkan kembali. Pencantuman ini juga berlaku bagi syarat calon dan pasangan calon, sehingga para penyandang desabilitas tidak terhalangi haknya untuk ikut kompetisi dalam memperebutkan jabatan publik. Syarat pendidikan menjadi persoalan karena struktur sosial menghadirkan struktur hukum yang diskriminatif. Banyak warga disabilitas yang minim mendapat asupan pendidikan yang baik. Bahkan banyak yang tidak bisa mengakses ke institusi pendidikan resmi pada umumnya, seperti SD, SMP, SMA bahkan Perguruan Tinggi. Sehingga tingkat pendidikan warga non-disabilitas cenderung rendah. Dengan ijazah yang rendah, atau bahkan ketiadaan ijazah, otomatis akses warga disabilitas terhadap jabatan publik juga rendah.

Masalah aksesibilitas atas jabatan publik menjadi siklus persoalan yang tidak terputus, yang akan menimbulkan dampak korespondensif atau mempengaruhi sebuah kondisi satu sama lain. Pencalonan yang memberatkan sudah tentu mengurangi jumlah calon dari warga disabilitas, baik sebagai penyelenggara, pemimpin eksekutif atau anggota legislatif. Minimnya calon semakin menekan peluang keterpilihan warga disabilitas untuk hadir di lembaga publik. Akhirnya representasi penyandang disabilitas sedikit jumlahnya, bahkan tidak ada.

Ketiadaan ini akan mengurangi perspektif dan empati terhadap kondisi disabilitas dalam Pemilu. Selanjutnya berpengaruh pada regulasi teknis dalam Pemilu. Maka sudah pasti, keluhan disabilitas untuk menunaikan

hak pilihnya tidak akan terselesaikan. Siklusnya akan terus berputar sepanjang tingkat pendidikan disabilitas kepada warga non-disabilitas rendah atau tidak menjadi mainstream di masyarakat. Oleh sebab itu, penting untuk mencanangkan gerakan afirmasi bagi disabilitas, dengan mereformasi regulasi yang dibutuhkan disabilitas dalam kepemiluan secara fundamental.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan kajian diatas, ditemukan banyak sekali permasalahan seputar aksesibilitas dalam Pemilu di Indonesia. Akses disabilitas terbatas hampir di setiap tahapan pemilu, sejak pendaftaran pemilih, pencalonan, aktivitas kampanye, hingga pungut hitung. Semua permasalahan ini terjadi karena stakeholder pemilu dihegemoni oleh warga non-disabilitas yang berpemahaman rendah terhadap aksesibilitas dalam pemilu. Muncul banyak regulasi yang pada akhirnya menjadi siklus merugikan bagi disabilitas di setiap agenda kepemiluan. Jika tidak dilakukan tindakan afirmasi, maka siklus negatif ini tidak akan terputus.

Jika sekedar meletakkan dasar persoalannya pada pemahaman terhadap disabilitas yang minim di benak stakeholders, maka kondisi yang akses akan terwujud dalam jangka waktu yang sangat panjang, seiring lahirnya generasi yang baru dengan perspektif yang lebih baik. Itu sebabnya penting untuk menemukan akar masalah yang lebih operasional namun mendasar. Aspek ini dapat ditemukan dari susunan regulasi kepemiluan. Budaya

merupakan inspirasi dari terumusnya hukum, namun hukum juga dapat mempengaruhi perilaku budaya. Dengan merekayasa hukum kepemiluan, maka budaya kepemiluan yang tidak akses perlahan akan dapat diatasi dengan elegan.

Rekayasa hukum yang dimaksud bukan sekedar mengganti hukum yang tidak akses secara antitesis. Akan tetapi, perlu ada perombakan yang mendasar, sehingga proses pemilu dapat berdampak korespondensif terhadap hasil pemilu, lalu memberi pengaruh balik terhadap proses pemilu berikutnya secara berkesinambungan. Pemilih disabilitas dapat berpengaruh dalam proses pemilu, lalu kebijakan yang dirumuskan oleh para politisi hasil pemilu berpihak terhadap disabilitas dan memberikan feedback yang aspiratif dan akomodatif.

Jika dikaji dari sudut pandang yang lebih jauh, persoalan disabilitas sebenarnya dapat dimulai dari memperbaiki sistem pemilu. Sistem pemilu saat ini adalah proporsional terbuka. Mestinya sistem ini menguntungkan penyandang disabilitas karena membuka ruang bagi penyandang disabilitas untuk berhubungan langsung dengan para calon dan calon terpilih. Namun nyatanya, penyandang disabilitas tidak mendapatkan manfaat lebih dalam proses pemilihan, justru sebaliknya hanya jadi sasaran jual beli suara. Sedangkan pada pasca pemilihan tidak terdapat hubungan khusus antara calon terpilih dengan penyandang disabilitas sebagai konstituennya, sehingga semakin banyak kebijakan yang tidak ramah terhadap penyandang disabilitas.

Premisnya adalah, jika daftar terbuka tidak berdampak baik bagi penyandang disabilitas, maka kembali ke daftar tertutup menjadi pilihan baik. Pertama, memudahkan teknis pemberian suara bagi disabilitas; kedua, menghindari lebih jauh jadi obyek jual beli suara yang mengorbankan pemilih disabilitas; dan ketiga, perjuangan kepentingan disabilitas bisa difokuskan ke partai. Entitasnya lebih besar dan terkonsolidasi. Tentu dengan catatan, daftar calon disusun oleh anggota partai melalui pemilihan internal. Warga disabilitas dapat mengawal proses pemilihan internal ini dengan bargain jumlah suara yang dimilikinya. Komitmen politik lebih mudah ditanggung-gugat ke institusi, dan vonis terhadap pelanggaran komitmen juga lebih kongkrit dan berdampak.

Implementasi pemilu proposional daftar tertutup akan memudahkan penyandang disabilitas untuk memberikan suara. Selain hanya memilih gambar partai politik, juga memudahkan penyelenggara untuk menyediakan fasilitas, misalnya pengadaan surat suara braille. Undang-undang seharusnya memudahkan penyandang disabilitas untuk mengakses DPS sehingga bisa membantu menyempurnakan DPT. Demikian juga dalam kampanye, partai politik, calon, dan pasangan calon seharusnya membuka akses, misalnya dengan menampilkan bahasa isyarat agar penyandang tuna rungu bisa menangkap pesan-pesan kampanye.

Akhirnya, undang-undang harus jelas memberi perintah kepada KPU untuk memenuhi kebutuhan penyandang disabilitas dalam memberikan suara di TPS. Sehingga tercipta dukungan yang utuh kepada warga

# INKLUSIFITAS DALAM DAFTAR PEMILIH

**Khoirunnisa Agustyati**

## ABSTRAK

*Setiap warga negara yang sudah memiliki hak pilih sudah seharusnya namanya masuk di dalam daftar pemilih. Namun setiap kali pemilu permasalahan daftar pemilih selalu berulang. Hal ini terkait dengan sumber data yang digunakan untuk memutakhirkan daftar pemilih, sumber daya manusia, juga termasuk data pemilih di luar negeri. Untuk itu perlu adanya perubahan dalam sistem pendaftaran pemilih. Rekomendasi yang didorong adalah sumber data yang digunakan adalah data pemilu terakhir dan sistem pendaftaran pemilih dilakukan secara berkelanjutan.*

**Kata kunci:** pemutakhiran daftar pemilih, hak politik, inklusifitas

## PENGANTAR

Pendaftaran pemilih merupakan hal penting dalam proses penyelenggaraan pemilu. Melalui pendaftaran pemilih hak politik setiap warga negara untuk memberikan suara dalam proses demokrasi perwakilan akan ditentukan. Dalam hal ini terfasilitasi atau tidaknya setiap warga negara

untuk memberikan suara dalam pemungutan suara pada saat pemilu tergantung pada keberhasilan pendaftaran pemilih.

Hak memilih bagi setiap warga negara adalah hak politik yang harus dilindungi. Hak pilih sendiri memperoleh jaminan hukum yang diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 21 DUHAM menyatakan: (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negrinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negrinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara yang lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Hak pilih warga negara Indonesia secara tegas diatur kedalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 27 ayat 1: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Selanjutnya Pasal 28D ayat (1) menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Lalu ayat (3) menyatkan, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Secara lebih spesifik, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No 39/1999) Pasal 43 menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.” Bahkan Mahkamah Konstitusi juga memperhatikan betul hak pilih setiap warga negara sebagaimana terlihat dalam Putusan perkara MK No 011-017/PUU-I/2003 yang menyatakan, “bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan memilih adalah hak yang dijamin konstitusi, undang-undang, maupun konvensi internasional, sehingga pembatasan penyimpangan dan penghapusan hak adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia.”

Meskipun kerangka hukum internasional dan nasional, menempatkan betapa pentingnya hak pilih seorang warga negara, tetapi dalam perjalanannya, penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih dalam setiap pemilu di Indonesia selalu menghadapi masalah. Hasil audit daftar pemilih yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Pendidikan Penerapan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap DPS pada Juli-Agustus 2008 misalnya, menunjukkan sekitar 20,8% warga negara yang memiliki hak pilih tidak masuk dalam daftar pemilih. Selain itu laporan dari Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komnas HAM menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilihnya karena tidak masuk dalam daftar pemilih. Putusan MK No 102/PUU-VII/2009

yang menyatakan bahwa warga negara yang tidak masuk dalam daftar pemilih diberikan kesempatan untuk memilih menggunakan KTP, menunjukkan bahwa jumlah pemilih yang belum terdaftar cukup signifikan sehingga perlu diberikan ruang khusus agar hak pilih warga negara yang tidak terdaftar tersebut tidak hilang. (Ramlan Surbakti D. S., 2012, p. 4)

Mengapa pendaftaran pemilih sulit menjangkau semua warga negara yang memiliki hak pilih dalam setiap pemilu? Salah satu sebabnya adalah masih ditemukan ketidakpastian penggunaan prinsip *de jure* maupun *de facto* dalam mendaftar pemilih. Prinsip *de jure* mengacu pada penggunaan alamat yang terdapat dalam KK atau KTP, sementara *de facto* menggunakan alamat faktual di mana pemilih tersebut tinggal. Selain itu, penduduk yang tinggal di pemukiman liar, pekerja, mahasiswa, dan warga kota yang tinggal di pemukiman eksklusif, dan pemilih yang tinggal di wilayah pedesaan, masih banyak belum terdaftar karena tidak mengetahui adanya tahapan pemutakhiran daftar pemilih. (Ramlan Surbakti D. S., 2012, pp. 19-20). Selain itu hal yang menjadi masalah adalah masih ada warga yang tidak melaporkan peristiwa kependudukan yang dialami seperti kelahiran, kematian, dan kepindahan. Kedua hal ini menjadi penyebab data kependudukan menjadi tidak termutakhirkan. Padahal data kependudukan adalah sumber utama dalam pemutakhiran daftar pemilih. Karena sumber DP4 bermasalah, maka ketika KPU melakukan pemutakhiran data juga mengalami banyak masalah, sehingga Daftar

Pemilih Sementara (DPS) dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) juga tetap menyisakan masalah.

## **PENGATURAN UNDANG-UNDANG**

### **PEMILU 1955-PEMILU**

Pemilu 1955 diatur dalam UU No 27/1948. Undang-undang tersebut membuat kriteria pemilih adalah pemilih berusia 18 tahun, tidak terganggu ingatannya tidak dicabut hak memilihnya, dan tidak sedang kehilangan kemerdekaannya. Setelah itu terjadi perubahan undang-undang pemilu menjadi UU No 7/1953. Undang-undang ini menetapkan warga negara yang sudah memiliki hak pilih adalah warga negara yang berusia 18 tahun atau sudah menikah. Tetapi mereka tidak dapat menggunakan hak pilihnya jika tidak masuk ke dalam daftar pemilih, hak pilihnya dicabut pengadilan, sedang mengalami hukuman penjara, dan terganggu ingatannya.

Pengaturan mengenai syarat bagi penduduk untuk dapat menjadi pemilih kemudian berubah ketika pemilu pada masa orde baru. Dalam UU No 15/1969 disebutkan bahwa pemilih adalah warga negara yang sudah berusia 17 tahun dan atau sudah menikah. Selain itu undang-undang ini juga mencabut hak pilih dan hak dipilih dari orang-orang yang terlibat dalam Peristiwa G 30S/PKI. Syarat ini berlaku selama lebih dari 30 tahun selama pemerintahan orde baru berkuasa. Baru ketika pemerintahan orde baru jatuh dan dilaksanakan Pemilu 1999 pemilih yang sebelumnya dianggap terlibat dalam Peristiwa G30S/PKI

dipulihkan hak pilihnya. Namun hak untuk dipilih atau dicalonkan tetap dilarang yang kemudian ketentuan ini dicabut oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Masuk pada Pemilu 2004 persyaratan untuk dapat terdaftar menjadi pemilih tidak berubah. Hanya saja terdapat perubahan mengenai metode pemutakhiran daftar pemilihnya. Pemilu 2004 diatur dalam UU 12/2004. Namun dalam undang-undang ini tidak disebutkan siapa yang menjadi penyedia sumber data untuk pemutakhiran daftar pemilih. Hanya dalam Pasal 53 ayat (4) UU No 12/2003 disebutkan bahwa tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih ditetapkan oleh KPU. Dalam melakukan pemutakhiran daftar pemilih KPU membuat program yang bernama Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B). Dengan adanya data ini diharapkan data pemilih dapat dilakukan secara berkelanjutan dan tidak ada data yang hanya sekali pakai dan dibuang. Data kependudukan ini juga diharapkan dapat berguna untuk menentukan jumlah anggota DPRD, pembuatan dapil dan juga pembuatan TPS.

Untuk melaksanakan program ini KPU bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Dalam Negeri khususnya Ditjen Administrasi dan Kependudukan. Pada saat itu Indonesia memiliki lima data kependudukan yang tidak terintegrasi, yaitu; Kementrian dalam negeri yang mendasarkan pada KTP, dalam hal ini bisa saja seorang warga negara memiliki lebih dari satu KTP. Kedua, data BPS yang didasarkan pada sensus penduduk setiap 10 tahun sekali atau Survey Penduduk Antarsensus (SUPAS).

Dari data BPS ini data penduduk menjadi data proyeksi dibandingkan dengan data real di lapangan. Ketiga, data dari BKKBN berdasarkan akseptor KB. Keempat, data kependudukan yang dimiliki oleh Bupati/Walikota. Data ini seringkali dinaikkan jumlahnya untuk kepentingan DAU dan DAK yang lebih, dan kelima, data dari KPU pada Pemilu 1999.

Untuk mendapatkan data yang akurat KPU dan BPS mengetuk pintu dari rumah ke rumah. Untuk pemilih yang tidak memiliki tempat tinggal KPU dan BPS melakukan pendataan serentak pada satu malam di seluruh Indonesia. Pada saat itu KPU membuat kurang lebih 12 variabel data kependudukan termasuk data pemilih dengan disabilitas. Harapan dengan adanya data ini adalah terdapat data yang dapat digunakan secara berkelanjutan untuk pemilu-pemilu kedepan. Namun data ini tidak digunakan oleh Departemen Dalam Negeri untuk kepentingan pemilu selanjutnya.

Untuk pendataan pemilih pada Pemilu 2009 undang-undang mengamanatkan kepada pemerintah untuk menyediakan Data Penduduk Potensial Pemilu (DP4). DP4 ini bukanlah hasil pemutakhiran data terhadap data P4B yang sebelumnya sudah diberikan oleh KPU. Pemerintah memutakhirkan data penduduk sendiri dengan berbasiskan KTP dan KK. Sehingga memungkinkan satu orang warga negara terdata dua kali karena seorang warga negara bisa memiliki lebih dari satu KTP. Selanjutnya UU No 10/2008 menentukan bahwa KPU kabupaten/kota menggunakan data kependudukan sebagai bahan penyusunan daftar

pemilih sementara. Dalam daftar pemilih sekurang-kurangnya terdapat nomor induk kependudukan (NIK), nama, tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat warga negara yang memiliki hak memilih.

Sejak saat itu sumber data untuk pemutakhiran data pemilih bersumber dari data pemerintah. Selain sumber data yang bermasalah permasalahan lainnya pada Pemilu 2009 yang lalu adalah peran dari penyelenggara pemilu dianggap tidak maksimal dalam tahapan pendaftaran pemilih. Pertama, keterlambatan pembentukan PPDP di berbagai daerah. Kedua, keterlambatan pembentukan sekretariat PPS sehingga sekretariat KPU kabupaten/kota yang melayani kebutuhan PPS secara administrative, khususnya urusan keuangan. Ketiga, PPS dan PPDP cenderung bersikap pasif dalam memutakhirkan daftar pemilih sementara, yaitu hanya menunggu kedatangan warga di kantor desa/kelurahan. Keempat, sosialisasi tentang pemutakhiran daftar pemilih sangat terbatas sehingga kegiatan pemutakhiran daftar pemilih tidak diketahui secara luas. Kelima, sebagian besar warga bersifat pasif karena berbagai alasan, seperti merasa sudah terdaftar karena ikut pemilu pada pemilu sebelumnya, tidak tahu apa kapan dan dimana pemutakhiran daftar pemilih, ataupun menunggu kedatangan petugas. Karena itu tidak heran jika tidak banyak warga yang mengecek daftar pemilih sementara (Ramlan Surbakti D. S., 2012).

Partai politik juga memiliki peran dalam baiknya kualitas daftar pemilih. Dalam peraturan disebutkan bahwa KPU kabupaten/kota wajib memberikan salinan

DPS kepada partai politik pada tingkat kecamatan dalam bentuk perangkat lunak yang terkunci. Harapannya adalah setiap partai politik dapat mengecek apakah konstituen mereka sudah terdaftar dalam daftar pemilih atau belum, jika belum maka partai politik dapat memberikan masukan kepada PPS. Namun yang biasanya terjadi adalah tidak ada masukan dari partai politik di tingkat kecamatan. Permasalahan mengenai daftar pemilih baru disampaikan oleh partai politik di tingkat pusat atau ketika penetapan hasil pemilu sudah akan diumumkan. Hal ini menunjukkan bahwa mesin partai politik belum bekerja secara maksimal hingga tingkat bawah. Jika partai politik menyampaikan permasalahan daftar pemilih sejak tingkat kecamatan maka permasalahan daftar pemilih tidak akan menumpuk di akhir tahapan pemilu.

Permasalahan dalam pemutakhiran daftar pemilih di Pemilu 2009 juga terjadi ketika Pemilu 2014. Sumber data yang digunakan untuk pemutakhiran daftar pemilih juga bersumber dari DP4 yang berasal dari pemerintah. Metode pemutakhirannya pun juga dilakukan dengan cara yang sama. Namun hasilnya memang cukup berbeda, hasil pemutakhiran daftar pemilih pada Pemilu 2014 dianggap lebih akurat dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Hal ini karena KPU memiliki waktu yang cukup panjang dalam mempersiapkan tahapan pemilu karena UU No 8/2012 selesai 23 bulan sebelum hari pemungutan suara. Selain itu KPU juga mengembangkan Sistem Informasi Daftar Pemilih (Sidalih) yang merupakan sistem online dimana masyarakat dapat melihat apakah namanya

sudah terdaftar dalam daftar pemilih atau belum. Bahkan operator di kabupaten/kota dapat langsung memperbaiki data jika terdapat data yang bermasalah.

Hal yang membedakan lainnya adalah pada proses pemutakhiran daftar pemilih Pemilu 2014 terdapat istilah Daftar Pemilih Tambahan (DPTb), Daftar Pemilih Khusus (DPK), dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). DPTb diperuntukkan bagi pemilih yang sudah terdaftar dalam DPS atau DPT namun karena alasan tertentu pada hari pemungutan suara tidak dapat memilih di TPS tempat dimana dirinya terdaftar dan harus memilih di TPS lain. Untuk dapat mengurus DPTb maka pemilih harus melapor ke daerah tujuannya dengan menunjukkan bukti identitas kependudukan dan bukti bahwa yang bersangkutan sudah terdaftar di DPT. Bukti sudah terdaftar di DPT dapat dilihat di portal Sidalih KPU.

Sementara DPK diperuntukkan bagi pemilih yang belum terdaftar dalam DPS, DPSHP, DPT dan DPTb. Untuk dapat dimasukkan ke dalam DPK pemilih harus menunjukkan identitas kependudukan dan melaporkannya paling lambat 14 hari sebelum hari pemungutan suara. Bagi pemilih yang belum terdaftar dalam DPS hingga DPK, KPU tetap masih membuka ruang bagi pemilih untuk dapat memberikan hak pilihnya melalui DPKTb. DPKTb diperuntukkan bagi pemilih yang belum terdaftar dalam daftar pemilih, namun tetap dapat memberikan hak pilihnya pada hari pemungutan suara. Pemilih dengan kategori ini dapat memilih hanya dengan menunjukkan KTP kepada petugas KPPS di TPS. Namun pemilih dengan kategori ini hanya

dapat memilih di TPS yang sesuai dengan domisili di kartu identitas kependudukan dan baru dapat memberikan hak pilihnya satu jam sebelum TPS ditutup.

## **PERMASALAHAN DAFTAR PEMILIH DARI PEMILU KE PEMILU**

### **PENDUDUK DAN PEMILIH**

Inti dari sistem pemilu adalah proses konversi dari suara yang berasal dari pemilih menjadi kursi untuk calon terpilih. Dalam mengkonversi suara pemilih tersebut berbagai jenis sistem pemilu yang ada dan diterapkan secara berbeda-beda oleh masing-masing negara. Pilihan sistem pemilu tersebut merupakan hasil kesepakatan antara pembuat undang-undang yang ada di setiap negara.

Dari sistem pemilu yang berbeda tersebut setidaknya terdapat empat variabel yang menentukan hasil pemilu, yaitu; besaran daerah pemilihan, jumlah daerah pemilihan, ambang batas; dan formula perolehan kursi. Proses konversi dari suara menjadi kursi merupakan turunan dari proses konversi dari variabel-variabel sistem pemilu tersebut.

Penentuan empat variabel tersebut ditentukan berdasarkan dari jumlah penduduk. Jumlah penduduk digunakan untuk mendata berapa dari jumlah penduduk tersebut yang menjadi pemilih. Kemudian dari jumlah pemilih yang terdaftar dalam daftar pemilih akan terlihat berapa jumlah pemilih yang memberikan hak suaranya pada hari pemungutan suara. Kemudian dari jumlah

pemilih yang memberikan suara tersebut akan terlihat berapa jumlah suara sah.

Turunan dari jumlah penduduk menjadi jumlah suara sah ini yang kemudian ketika dikonversi dengan variabel sistem pemilu akan menghasilkan turunan hingga jumlah calon terpilih cadangan. Jumlah penduduk dan jumlah pemilih jika dikonversi dengan besaran daerah pemilihan dan jumlah daerah pemilihan akan menghasilkan jumlah kursi. Kemudian dari jumlah pemilih yang memberikan suaranya di hari pemungutan suara jika dikonversi dengan ambang batas dan formula perolehan kursi untuk akan menjadi jumlah calon terpilih dan jumlah calon terpilih cadangan. Dari proses ini terlihat bahwa dalam menentukan hasil pemilu akan sangat bergantung dengan pendataan jumlah penduduk dan pemilih.

Untuk itulah data kependudukan sudah sepatutnya terdata dengan baik. Namun inilah yang menjadi permasalahan. Hal ini terlihat dari adanya perbedaan data antara data proyeksi BPS tahun 2012 dengan data DAKK 2012. Pada tahun 2012 Perludem pernah mencoba menyandingkan data DAK2 tahun 2012 dengan data proyeksi penduduk tahun 2012 versi Badan Pusat Statistik (BPS). Data ini disandingkan dengan data BPS karena BPS adalah lembaga yang secara rutin melakukan survey jumlah penduduk dan juga melakukan proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk. Dari persandingan ini terdapat selisih data yang cukup signifikan.

Berdasarkan DAKK, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2012 mencapai 251.857.940 jiwa. Sementara

menurut data BPS yang melakukan sensus penduduk setiap sepuluh tahun, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah 237.556.363 jiwa. Jika proyeksi pertumbuhan penduduk adalah 1.49% per tahun, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2012 mencapai 244.688.238 jiwa. Artinya jumlah penduduk pada DAKK lebih banyak dibandingkan dengan data proyeksi BPS dan Bappenas, terdapat selisih sebesar 7.169.657 jiwa.

Jika yang diasumsikan 70% penduduk adalah pemilih maka jika dilihat dari DAKK, 70% dari 251.857.940 adalah 176.300.558, sementara 70% dari jumlah penduduk proyeksi penduduk BPS 2012 yang berjumlah 238.768.848 adalah 167.138.194. Dari angka ini pun terdapat selisih 9.162.364.

Selisih inilah yang kemudian memunculkan permasalahan ketika data ini diturunkan kedalam DP4 dan pemutakhiran data pemilih. Sehingga pada Pemilu 2014 yang lalu KPU dalam memutakhirkan data pemilih berupaya untuk “membersihkan” data yang dianggap bermasalah tersebut, dan proses ini memakan waktu yang cukup panjang karena kemudian penetapan daftar pemilih Pemilu 2014 dilakukan secara berulang kali. Dari pemaparan tersebut terlihat bahwa jika data penduduk yang digunakan sebagai sumber data pemilih bermasalah maka permasalahan daftar pemilih akan terus berulang.

## **EVALUASI PENDAFTARAN PEMILIH**

Berdasarkan UU No 8/2012, penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih dimulai sejak 16 bulan

sebelum hari pemungutan suara. Tahapan dalam proses penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih untuk Pemilu 2014 tidak jauh berbeda dengan tahapan pendaftaran pemilih pada Pemilu 2009. Pemerintah adalah sebagai penyedia sumber data pemilih, dalam hal ini pemerintah menyerahkan DP4 kepada KPU. DP4 diserahkan oleh kemendagri kepada KPU dan Data WNI luar negeri diserahkan oleh kementerian luar negeri kepada KPU. Untuk tingkat daerah, gubernur menyerahkan DP4 penduduk provinsi kepada KPU Provinsi dan bupati/walikota menyerahkan DP4 penduduk kabupaten/kota kepada KPU Kabupaten/Kota.

DP4 tersebut dimutakhirkan oleh KPU Kabupaten/Kota dan dibentuk oleh jajaran PPK, PPS, dan Pantarlih. Pantarlih terdiri dari perangkat desa, rukun warga, rukun tetangga, atau nama lain. Intinya adalah orang yang dikenal dan mengenal masyarakat. Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih ini tugas pantarlih adalah yang menjadi ujung tombang dari pemutakhiran daftar pemilih karena pantarlih adalah pihak yang turun langsung ke lapangan. Berdasarkan Pasal 17 huruf (c) PKPU No 9/2013 tugas pantarlih adalah; mencatat pemilih yang telah memenuhi syarat tetapi belum terdaftar, memperbaiki data pemilih jika ada kesalahan, menoret pemilih yang telah meninggal dunia, mencoret pemilih yang pindah domisili, mencoret pemilih yang berubah status dari sipil menjadi TNI/Polri, mencoret pemilih yang belum berusia 17 tahun dan belum menikah pada hari pemungutan suara, dan mencoret pemilih yang telah dipastikan tidak ada keberadaannya.

Setelah mendapatkan data dari pantarlij, PPS menyusun Daftar Pemilih Sementara (DPS) dalam waktu satu bulan. DPS kemudian diumumkan kepada masyarakat selama 14 hari. Selain diumumkan kepada masyarakat, DPS juga diberikan kepada peserta pemilu pada tingkat kecamatan melalui PPK. Setelah mendapatkan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu, PPS memperbaiki DPS dan menyusun Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP). Kemudian DPSHP diumumkan kepada masyarakat dan peserta pemilu. Setelah memperbaiki DPSHP berdasarkan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu, PPS menetapkan DPSHP akhir. Lalu DPSHP akhir diserahkan kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK.

Lalu KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPT. DPT ini kemudian diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi, PPK, dan PPS. Salinan DPT ini wajib diberikan kepada peserta pemilu di tingkat kabupaten/kota dan perwakilan peserta pemilu di tingkat kecamatan oleh KPU Kabupaten/Kota. Salinan DPS yang dimaksud diberikan dalam bentuk salinan soft copy dan cakram padat dengan format terkunci.

Hal yang membedakan antara proses penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih Pemilu 2014 adalah adanya istilah Daftar Pemilih Tambahan (DPTb), Daftar Pemilih Khusus (DPK), dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). DPTb diperuntukan bagi pemilih yang sudah terdaftar dalam DPT namun karena alasan tertentu pada hari pemungutan suara tidak dapat memberikan suaranya di TPS dimana yang bersangkutan terdaftar. Untuk itu pemilih seperti mahasiswa, pekerja, atau dengan alasan

lain yang sudah mengetahui tidak dapat memberikan hak pilihnya pada hari pemungutan suara maka yang bersangkutan harus melapor di KPU Kabupaten/Kota asal.

Namun ketentuan ini kemudian diubah KPU, bagi pemilih yang akan pindah pada hari pemungutan suara maka tidak perlu mengurus ke KPU Kabupaten/Kota asal karena akan memberatkan pemilih, sehingga pemilih dapat langsung mengurus di KPU Kabupaten/Kota di tempat yang baru. Hal ini lebih memudahkan memilih dalam mengurus DPTb. Untuk itu bagi pemilih yang akan pindah dan akan mendaftar dalam DPTb harus memenuhi syarat; memiliki bukti identitas kependudukan dan memiliki bukti sudah terdaftar di DPT. Bukti sudah terdaftar dalam DPT dapat dilihat dalam portal KPU.

Selain itu UU 8/2012 juga memberikan ruang kepada pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan untuk terdaftar dalam daftar pemilih. Pemilih dengan kategori tersebut masuk dalam Daftar Pemilih Khusus (DPK). DPK diperuntukan bagi pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan, atau tidak terdaftar dalam DPS, tidak terdaftar dalam DPSHP, tidak terdaftar dalam DPT, tidak terdaftar dalam DPTb. DPK disusun dan ditetapkan oleh KPU Provinsi. DPK disusun paling lambat 14 hari sebelum hari pemungutan suara.

Selanjutnya, untuk mengakomodir seluruh warga negara yang telah memiliki hak pilihnya, maka KPU membuka ruang kepada pemilih yang memiliki identitas kependudukan tetapi tidak terdaftar dalam daftar pemilih untuk tetap dapat memilih hanya dengan menunjukkan KTP

yang bersangkutan. Namun dengan catatan harus memilih di TPS yang sesuai dengan domisili yang tercantum dalam data kependudukan tersebut dan memilih pada waktu satu jam sebelum TPS ditutup.

Permasalahan yang dihadapi dalam tahapan pendaftaran pemilih untuk Pemilu 2014 pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan permasalahan pada pemilu-pemilu sebelumnya. Masih terdapat permasalahan seperti tidak akuratnya data pemilih, hal ini terlihat dari panjangnya proses menetapkan daftar pemilih tetap. Jika sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU maka penetapan daftar pemilih tetap ditetapkan pada bulan Oktober, namun karena masih banyaknya masalah hal ini mundur hingga Desember 2013, dan DPT yang sudah tetap itu masih dapat diperbaiki hingga Februari 2014.

## **PEMILIH DI LUAR NEGERI**

Sama halnya dengan proses pemutakhiran daftar pemilih di dalam negeri, proses pemutakhiran pemilih di luar negeri juga mendapati persoalannya sendiri. Hal ini terjadi karena banyak data penduduk yang tersebar yang mencatat data pemilih di luar negeri. Bagi WNI yang tinggal di luar negeri jika melaporkan kedatangannya di luar negeri maka namanya akan dicatat di Konjen atau Kedutaan Besar Indonesia yang ada di luar negeri. BNP2TKI pun memiliki data sendiri terkait dengan jumlah TKI yang berangkat ke luar negeri. Imigrasi pun memiliki data penduduk yang keluar ataupun masuk ke luar negeri. Banyaknya instansi pemerintah yang memiliki

data ini sayangnya tidak terintegrasi dengan baik sehingga pendataan pemilih yang ada di luar negeri menjadi tidak akurat. Berdasarkan data yang dimiliki KPU pada Pileg 2014 yang lalu, data pemilih di luar negeri adalah sebanyak 2.03.298 pemilih. Namun menurut migrant care data ini masih kurang dari data yang seharusnya karena jumlah TKI yang berangkat ke luar negeri setiap tahunnya bertambah. Belum lagi ditambah dengan TKI yang ilegal yang jumlahnya juga tidak sedikit. Untuk itulah KPU perlu berintegrasi dengan instansi terkait yang berkaitan dengan penyedia data penduduk yang ada di luar negeri.

Selain pendataan pemilih yang ada di luar negeri, KPU juga perlu memberikan kemudahan bagi pemilih di luar negeri dalam memberikan pilihannya. Sebetulnya Indonesia telah mengatur mengenai soal pemilih di luar negeri melalui UU No 7/2953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pemberian hak kepada pemilih yang ada di luar negeri dikenal dengan istilah external voting. ACE project mencatat terdapat empat cara yang dapat dilakukan agar pemilih di luar negeri dapat memberikan hak pilihnya. Pertama adalah personal voting. Personal voting adalah pemilih harus menuju ke satu tempat khusus dalam memberikan suaranya, tempat tersebut adalah dapat berupa TPS ataupun kantor kedutaan Indonesia yang ada di luar negeri. Kedua, adalah postal voting. Dalam postal voting pemilih memberikan suaranya di tempat dia tinggal di luar negeri atau tempat khusus yang dia minta untuk menerima surat suara. selanjutnya surat suara tersebut

dikirimkan kembali ke kantor perwakilan di luar negeri atau dikirim kembali ke negaranya melalui pos. Ketiga adalah proxy vote. Dalam proxy vote pemilih yang tinggal di luar negeri mewakilkan pemberian suaranya kepada orang lain. Bisa kepada orang yang ada di negara asalnya atau yang berada di luar negeri. Yang jelas adalah orang yang mewakili adalah orang yang ditunjuk langsung oleh orang yang bersangkutan. Keempat adalah melalui peralatan elektronik (electronic means). Memberikan suara melalui perangkat elektronik dapat dilakukan dengan menggunakan internet, personal digital assistance (PDA), maupun telepon atau telepon seluler. Dari keempat cara tersebut, Indonesia baru mempraktekkan dua cara saja yaitu metode personal vote dan postal vote. (Husein, 2014, p. 278)

## **MEKANISME PENDAFTARAN PEMILIH**

Agar permasalahan dalam pemutakhiran daftar pemilih tidak terulang, sejumlah mekanisme baru dalam pemutakhiran daftar pemilih ditawarkan. Jika sumber data yang sebelumnya digunakan adalah data kependudukan yang berasal dari pemerintah, maka kedepan sumber data yang digunakan sebagai sumber data adalah DPT pemilu terakhir. Data kependudukan yang berasal dari pemerintah yang dikenal dengan DP4 tetap digunakan sebagai data tambahan dan juga sebagai alat untuk mensinkronisasi dengan DPT pemilu terakhir. Selain itu KPU juga mengintegrasikan data DPT terakhir dengan data-data kependudukan lainnya seperti data pemilih yang

ada di luar negeri.

Ketika data DPT pemilu terakhir dan data kependudukan dari pemerintah sudah disinkronkan maka KPU Kabupaten/Kota dapat langsung menyusun Daftar Pemilih Sementara (DPS). Masyarakat, partai politik, dan peserta pemilu dapat memberikan masukan terhadap DPS ini dalam waktu 30 hari. Kemudian KPU Kabupaten/Kota melakukan perbaikan terhadap DPS tersebut dan daftar pemilih langsung ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Tetap. Dengan mekanisme seperti ini harapannya KPU tidak perlu berpanjang-panjang dalam menetapkan daftar pemilih. Jika masih ada warga negara yang memiliki hak pilih namun tidak terdaftar dalam daftar pemilih terdapat ruang untuk didata dalam Daftar Pemilih Khusus (DPK). Selain itu bagi pemilih yang sudah terdaftar namun pada hari pemungutan suara tidak dapat memilih di TPS tempat yang bersangkutan terdaftar maka pemilih tersebut dapat dimasukkan dalam Daftar Pemilih Pindahan. Dalam melakukan proses pemutakhiran daftar pemilih dapat dilakukan dengan teknologi informasi seperti yang selama ini dikembangkan oleh KPU.

## **KESIMPULAN**

Pertama, hak pilih seorang warga negara dalam pemilu diatur baik dalam standar internasional dan juga dalam konstitusi UUD 1945 Pasal 27 ayat (1) yang berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya itu dengan tidak ada kecualinya”. Serta

Pasal 28D ayat (1) dan (3) yang menjelaskan “ (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”

Kedua, walaupun sudah dijamin dalam konstitusi namun dalam perjalanan pemilu pasca-reformasi masih terdapat sejumlah permasalahan terkait dengan pemutakhiran daftar pemilih. Permasalahannya tersebut antara lain terkait dengan (1) sumber data pemilih. Selama ini sumber data untuk pemutakhiran data pemilih adalah data yang berasal dari pemerintah atau Data Penduduk Potensi Pemilih Pemilu (DP4). Data ini dianggap tidak akurat karena terdapat sejumlah permasalahan seperti selisih data dengan data yang dimiliki BPS. Selain itu data penduduk dari pemerintah tidak akurat karena masih banyak penduduk yang tidak melaporkan peristiwa kependudukan yang terjadi seperti pindah domisili, melaporkan keluarga yang sudah meninggal dunia, atau berganti identitas kependudukan. Masalah lainnya adalah terkait dengan anggaran. Karena anggaran untuk pemutakhiran data pemilih seringkali datang terlambat sehingga petugas di lapangan tidak dapat melakukan pemutakhiran daftar pemilih secara maksimal. Masalah lain yang muncul adalah seringkali terdapat pergantian penyelenggara pemilu di daerah ketika tahapan pemutakhiran daftar pemilih sedang berjalan.

Ketiga, isu usia minimal untuk dapat dikategorikan menjadi pemilih. Selama ini usia memilih yang diterapkan

adalah 17 tahun. Namun hal ini sempat menjadi perdebatan karena usia 17 tahun masih dikategorikan sebagai anak-anak. Sehingga sempat muncul untuk menaikkan usia memilih menjadi 18 tahun. Namun diskusi yang berkembang adalah walaupun usia 17 tahun masih dalam kategori anak-anak namun usia ini sudah memiliki identitas kependudukan. Selain itu dengan memberikan hak pilih kepada warga negara yang sudah berusia 17 tahun dapat meningkatkan partisipasi pemilih dan juga dapat mengangkat isu lokal dari kalangan anak muda.

Keempat, syarat sudah atau pernah menikah untuk ikut pemilu juga menjadi permasalahan karena hal ini dianggap melegalkan pernikahan di bawah usia.

Kelima, perlu didiskusikan kembali memberikan hak pilih kepada TNI/Polri. Isu mengenai pemberian kembali hak pilih untuk TNI/Polri muncul karena ada pengalaman trauma masa lalu. Pertimbangan memasukkan kembali TNI/Polri sebagai salah satu warga negara yang diberikan hak pilih adalah karena memilih adalah hak sipil setiap warga negara baik itu sipil ataupun militer. Di sejumlah negara yang menerapkan aturan ini pun tidak bukti bahwa pilihan dari militer adalah hasil dari komando atasannya. Hak sipil perlu diberikan kepada setiap warga negara karena hak sipil berbeda dengan terlibat secara langsung dalam berpolitik sehingga pilihan untuk memasukkan militer ke dalam hak pilih perlu dipertimbangkan.

## **REKOMENDASI**

Pertama, batas usia memilih tetap diberikan kepada

warga negara yang sudah memasuki usia 17 tahun tetapi tidak perlu disertakan syarat sudah atau pernah menikah.

Kedua, perlu mempertimbangkan kembali untuk memasukkan TNI/Polri sebagai warga negara yang diberikan hak pilihnya karena hak pilih merupakan hak sipil namun perlu dipertimbangkan bagaimana teknis pengaturan tata cara pemilihan bagi prajurit karena prajurit TNI/Polri sering kali ditugaskan berpindah-pindah tempat.

Ketiga, sumber data untuk pemutakhiran daftar pemilih diserahkan kepada DPT pemilu terakhir dan KPU sebagai pengelola utama pemutakhiran daftar pemilih. Sehingga KPU tidak bergantung kepada data kependudukan dari pemerintah.

Keempat, proses pemutakhiran daftar pemilih yang selama ini panjang dan rumit perlu dipersingkat. Selama ini data pemilih ditetapkan jauh-jauh hari sebelum hari pemungutan suara karena untuk sejumlah kepentingan seperti untuk kepentingan logistik. Jika menggunakan data DPT pemilu terakhir maka KPU sudah dapat memprediksi berapa jumlah pemilih pada pemilu berikutnya sehingga dapat langsung memperkirakan kebutuhan logistik di TPS.

Kelima, perlu dilakukan integrasi antar-lembaga terkait dengan pendataan pemilih di luar negeri karena setiap lembaga memiliki data-data mengenai warga negara Indonesia di luar negeri.

## REFERENSI

Husein, H. (2014). Pemilu Indonesia. Fakta, Angka, Analisis, dan Studi Banding. Jakarta: Perludem.

Ramlan Surbakti, D. S. (2012). Seri Demokrasi Elektoral. Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih. Jakarta: Kemitraan.

Supriyanto, D & Mellaz, A. (2011). Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu. Jakarta : Perludem.

# MENYEDERHANAKAN SISTEM KEPARTAIAN

**Heroik M. Pratama**

## **ABSTRAK**

This study try to eleborate how to simplify the political parties system in Indonesia through minimizing district magnitude, as one of technical variable electoral system. Referring to the simulations with calculate ballot letters political parties election 2014 using the district magnitude 3-6 seats , 3-8 , 3-10 with four different formula calculation: hare, droop, d'hond, and saint lague. Showing that, 3-6 varian district magnitude able to do simplicity political parties system and encourages the creation of a pluralism limited political parties system.

Kata kunci: sistem pemilu, sistem kepartaian, daerah pemliihan.

## **PENGANTAR**

Sejak pemilu pertama 1955 sampai dengan pemilu 2015, terdapat lebih dari dua partai politik relevan dalam pengambilan keputusan di parlemen yang menandakan dianutnya sistem multipartai di Indonesia. Adanya pemilahan sosial masyarakat “social claveges” secara

suku, budaya, dan agama menjadi suatu keniscayaan bagi Indonesia menerapkan sistem multipartai dengan tujuan untuk menampung representasi politik yang beragam dengan berbagai ideologi maupun program yang diusung oleh partai politik.

Meski dinilai relevan dari sudut pandang sistem sosial masyarakat, dari sudut pandang sistem politik khususnya sistem pemerintahan penerapan sistem multipartai tidak sepenuhnya mampu berjalan seirama dengan sistem pemerintahan presidensialisme yang diusung. Adanya purifikasi sistem pemerintahan presidensialisme yang ditandai dengan dipilihnya secara langsung presiden dan wakil presiden melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu). Menempatkan presiden terpilih sebagai single chief executive yang memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengambil keputusan dan kebijakan publik. Akan tetapi karena dalam setiap perumusan kebijakan publik seperti APBN, presiden harus memperoleh persetujuan dari lembaga legislatif. Sehingga, sering kali presiden terpilih mengalami kesulitan untuk menghasilkan kebijakan ketika harus berhadapan dengan parlemen karena banyaknya partai politik dengan tingkat fragmentasi politik yang cukup tinggi, ditambah dengan adanya koalisi partai politik minoritas pengusung presiden terpilih.

Studi yang dilakukan oleh Hanta Yudha (2010) misalnya, berhasil menunjukkan ketidakberdayaan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dihadapan parlemen yang setiap saat bisa menolak kebijakan publik yang diusulkan pemerintah. Hal ini kemudian mendorong pemerintahan

SBY untuk membangun koalisi lebih gemuk melibatkan enam partai politik Demokrat, PKS, Golkar, PPP, PKB, dan PAN untuk mempermudah proses persetujuan kebijakan publik yang diusulkan presiden kepada DPR.

Pada sisi lain, Dodi Ambardi (2009) dalam studinya “Mengungkap Politik Kartel” melihat terdapat kebijakan yang berbasis transaksional dari dihadapkannya sistem pemerintahan presidensialisme dengan sistem kepartaian multipartai. Karena adanya ketidaksepahaman antara partai politik di parlemen dengan pemerintah dalam pembahasan kebijakan publik tertentu, adanya transaksi antara eksekutif dan legislatif menjadi sarana sekaligus pelumas untuk memuluskan kebijakan publik yang diusulkan. Sehingga sering kali praktek ini berujung pada korupsi.

Kompleksitas, inefektivitas, dan instabilitas memang sudah menjadi paradoks dasar dari relasi yang ditimbulkan antara sistem pemerintahan presidensialisme dengan sistem multipartai ekstrim. Jika merujuk pada studi yang dilakukan oleh Scott Mainwering (1993) sebagian besar negara yang mampu mempertahankan sistem pemerintahan presidensialisme ialah negara yang menerapkan sistem dwi partai. Sedangkan negara-negara yang menerapkan sistem presidensialisme dengan sistem multipartai secara bersamaan, sebagian besar mengalami deadlock akibat tingginya tingkat fragmentasi politik di parlemen yang berujung pada konflik antara eksekutif dan legislatif.

Salah satu cara untuk mengukur tingkat fragmentasi

politik di parlemen, Laaks dan Taagepera (1979) memformulasikan rumus matematis indeks effective number of parliamentary parties atau yang dikenal dengan istilah ENPP. Semakin tinggi hasil hitung indeks ENPP maka semakin terfragmentasi dan semakin tidak efektif dalam pengambilan keputusan. Sedangkan semakin rendah nilai ENPP maka semakin efektif pula proses perumusan kebijakan publik karena tingkat fragmentasi politik yang rendah.

Dari pemilu 1955 sampai dengan pemilu terakhir 2014, indeks ENPP paling rendah terjadi pada masa pemerintahan orde baru. Hal ini karena hanya terdapat tiga partai politik sebagai peserta pemilih dan pemilu-pemilu yang diselenggarakan pada masa orde baru tidak berjalan sesuai dengan prinsip pemilu yang demokratis. Sehingga rendahnya indeks ENPP dan efektifnya penyelenggaraan pemerintahan selama orde baru dilatarbelakangi oleh rekayasa sistem politik yang dilakukan oleh rezim. Sedangkan pasca reformasi, dimana sistem politik di Indonesia lebih terbuka dan penyelenggaraan pemilu dilaksanakan sesuai dengan prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia. Menghasilkan tingkat ENPP yang sebagian besar terfragmentasi dan cenderung tidak efektif dalam setiap pengambilan keputusan.

Dengan melihat realitas tersebut, upaya melakukan penyederhanaan sistem kepartaian dari multipartai ekstrim yang jumlahnya lebih dari lima partai politik relevan di parlemen menuju multipartai moderat dengan jumlah maksimal lima partai relevan di parlemen, menjadi fokus

bahasan utama di setiap revisi UU Pemilu. Peningkatan besaran parliamentary threshold (PT) atau ambang batas parlemen bagi setiap partai politik untuk memperoleh kursi DPR, menjadi salah satu variabel dari sistem pemilu yang selalu diupayakan untuk memangkas jumlah partai politik di DPR. Tetapi, realitasnya pada Pemilu 2009 dengan besaran PT 2,5% menghasilkan sembilan partai politik di DPR dengan jumlah partai relevan sebanyak enam partai, dan Pemilu 2014 lalu dengan besaran PT 3,5% menempatkan sepuluh partai politik di DPR dengan tingkat ENPP 8,2. Yang artinya Indonesia masih menganut sistem multipartai ekstrim dengan terdapat lebih dari lima partai politik di parlemen.

Keberadaan PT sering kali dijadikan jalan pintas bagi partai politik besar khususnya untuk membatasi partai-partai politik kecil untuk meraih kursi DPR. Turki adalah salah satu negara dengan besaran tertinggi di dunia yakni 10% yang menghasilkan dua partai politik di parlemen. Tetapi dampak buruk yang dihasilkan dari semakin tinggi PT ialah disproposionalitas suara pemilih dalam pemilu, atau terbuangnya secara sia-sia suara pemilih bagi partai politik yang tidak mampu meraih ambang batas tersebut.

Berkaca dari pengalaman serta dampak negatif tersebut, peningkatan besaran PT tidak dapat dijadikan sarana untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Untuk itu tulisan ini berusaha untuk menawarkan sebuah rekayasa sistem pemilu dengan merubah besaran district magnitude atau besaran alokasi per-daerah pemilihan yang dikolerasikan dengan formula penghitungan suara,

dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Untuk membuktikan seberapa besar pengaruh dari kombinasi dua variabel sistem pemilu ini terhadap sistem kepartaian, studi ini akan disimulasikan dengan perolehan suara partai politik Pemilu 2014.

Sehingga paling tidak terdapat tiga hal yang akan dihasilkan dari studi ini: pertama, membentuk daerah pemilihan baru dengan besaran 3-6 dan 3-8 perdaerah pemilihan. Kedua, menghitung perolehan kursi partai politik per-daerah pemilihan dengan menggunakan besaran district magnitude dan formula penghitungan yang berbeda-beda. Ketiga, menghitung besaran indeks ENPP dari hasil perolehan kursi partai politik dengan besaran alokasi kursi dan formula penghitungan yang berbeda-beda untuk melihat sistem kepartaian yang terbentuk.

## **SISTEM PEMILU DAN SISTEM KEPARTAIAAN**

Sistem pemilu dan sistem kepartaian merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya. Bentuk sistem pemilu yang dianut beririsan secara langsung dengan bentuk sistem kepartaian disuatu negara. Studi yang dilakukan Maurice Duverger (1950) berhasil menjelaskan sistem pemilu plurality majority selalu menghasilkan sistem dua partai dan sistem pemilu propotional representation berhasil membentuk sistem banyak partai atau multipartai. Hal ini terjadi karena adanya efek mekanis yang ditimbulkan dari variabel-variabel langsung sistem pemilu yang berfungsi untuk

mengkonversi suara menjadi kursi. District magnitude atau besaran alokasi kursi per-daerah pemilihan dan electoral formula atau formula penghitungan suara menjadi kursi, menjadi dua variabel langsung dari sistem pemilu yang berpengaruh pada sedikit banyaknya jumlah kursi partai politik di parlemen.

District magnitude merupakan jumlah alokasi kursi parlemen yang disediakan dalam satu daerah pemilihan untuk diperebutkan oleh partai politik. Secara teoritik besaran daerah pemilihan diklasifikasikan kedalam dua jenis yakni: Pertama, daerah berkursi tunggal single member constituency maksudnya ialah didalam satu daerah pemilihan terdapat satu kursi parlemen yang diperebutkan. Kedua, besaran daerah pemilihan berkursi jamak multi member constituency atau lebih dari dua kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan. Multi member constituency district magnitude terbagi dalam dua jenis: besaran daerah pemilihan kecil yang dalam satu daerah pemilihan terdapat 2-5 kursi yang diperebutkan, besaran daerah pemilihan sedang yaitu dalam satu daerah pemilihan terdapat 6-10 kursi, dan besar daerah pemilihan besar yang terdapat lebih dari 10 kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan.

Jumlah alokasi kursi per-daerah pemilihan secara tidak langsung mencerminkan jumlah partai politik relevan di parlemen. Single member constituency yang digunakan dalam sistem pemilu plurality majority dengan memperebutkan satu kursi dalam satu daerah pemilihan, hanya memberikan ruang pada partai politik besar

untuk memperoleh kursi parlemen yang berujung pada terciptanya sistem dua partai seperti Amerika Serikat. Sedangkan, multi member constituency dengan terdapat lebih dari satu kursi dalam satu daerah pemilihan untuk diperubatkan, memberikan ruang kepada partai-partai menengah dan partai kecil untuk memperoleh kursi di parlemen. Sehingga varian multi member constituency mampu mendorong terciptanya sistem kepartaian pluralitas atau multipartai.

Secara lebih spesifik, Dieter Nohlen menjelaskan korelasi tersebut terjadi karena semakin rendah besaran district magnitude semakin sulit peluang partai politik kecil “gurem” untuk mendapatkan kursi, sedangkan apabila besaran daerah pemilihan kecil dengan bilangan genap (2,4,6 dan seterusnya) kecenderungan partai politik yang memperoleh suara di peringkat ke dua akan memetik rezeki (P Kartawidjaja & S Pramono , 2009 ). Sebaliknya jika besaran daerah pemilihan dengan angka ganjil (1,3,5 dan seterusnya) kecenderungan partai politik peraih suara terbanyak akan meraih kesempatan untuk memperoleh kursi.

Namun demikian, korelasi pembentukan sistem kepartaian ini tidak hanya melibatkan variabel district magnitude semata tetapi terdapat peran variabel formula penghitungan electoral formula yang berfungsi untuk mengkonversi suara menjadi kursi. Hal ini karena, masing-masing formula penghitungan suara memiliki karakter yang berbeda dalam menghitung suara partai dan mengelaokasikannya dalam wujud kursi di parlemen.

Secara teoritik, setiap sistem pemilu memiliki formula penghitungan suaranya masing-masing. Sistem pemilu plurality majority atau yang lebih dikenal dengan istilah sistem pemilu mayoritas dalam proses penghitungan suaranya menekankan pada prinsip the winner take all, yakni kandidat yang meraih suara terbanyak secara otomatis menjadi pemenangnya. Akan tetapi karena terdapat beberapa varian dari sistem pemilu mayoritas salah satunya two round systems, yang menerapkan ambang batas suara 50%+1 yakni hanya kandidat yang memperoleh suara lebih dari 50% yang berhak memperoleh kursi. Adanya penerapan ambang batas ini dilatarbelakangi oleh beberapa aspek yang salah satunya ialah drajat keterwakilan dan dukungan atau legitimasi terhadap kandidat terkait.

Berbeda dengan sistem Pemilu mayoritas, dalam sistem pemilu proposional terdapat dua bentuk formula penghitungan suara yakni kuota dan divisor yang didalamnya memiliki variannya masing-masing. Pertama, formula penghitungan suara kuota terbagi kedalam dua varian: kuota hare dan kuota droop. Kuota hare atau yang lebih dikenal dengan sisa suara terbanyak (the largest remainder). Formula ini banyak digunakan di negara Austria, Belgia, Denmark, Yunani, Islandia, dan juga Italia untuk memilih majelis rendah. Dalam formula ini terdapat dua varian teknik penghitungan yakni varian Kuota Hare dan Kuota Droop dengan karakter utama adanya bilangan pembagai pemilih.

Untuk kuota Hare rumus yang digunakan untuk

memperoleh bilangan pembagi pemilih ialah:  $HQ = V(\text{vote}) / S(\text{seat})$ . Setelah bilangan pembagi pemilih diketahui, total perolehan suara partai atau kandidat akan dibagi kedalam bilangan tersebut dan jika masih ada sisa hasil pembagian, kursi akan dialokasikan kepada sisa suara terbesar. Sedangkan dalam varian kuota Drop yang membedakan adalah adanya rumus mencari bilang pembagi pemilih yang di tambah satu  $DQ = V(\text{vote}) / S(\text{seat}) + 1$ . Varian formula penghitungan suara ini, sangat ramah bagi partai politik dengan perolehan suara yang tidak terlalu signifikan. Hal ini karena, adanya bilang pembagi yang ditentukan oleh besaran perolehan suara partai dalam pemilu secara keseluruhan. Sehingga formula ini sangat relevan untuk mengakomodir partai-partai politik kecil untuk duduk di kursi parlemen.

Kedua, formula penghitungan divisor terbagi kedalam dua varian yang diantaranya: Divisor Jefferson/D'Hondt dengan Divisor Webster/St Lague. Jika dalam formula kuota bilang pembagi pemilih terlebih dahulu dicari melalui rumus, sedangkan formula divisor bilang pembaginya sudah ditentukan. Untuk varian D'Hondt bilangan pembagi terdiri dari angka 1,2,3,4,5... dst, sedangkan varian Webster bilangan pembagi terdiri dari angka-angka ganjil seperti 1,3,5,7... dst. Bilangan pembagi ini akan terus dibagi sampai dengan jumlah suara habis terbagi dan akan diambil nilai suara terbesar untuk dialokasikan kedalam kursi sesuai dengan jumlah kursi yang diperlukan dalam satu daerah pemilihan. Sehingga formula penghitungan ini lebih menguntungkan partai politik besar dengan

perolehan suara yang signifikan untuk meraih banyak kursi di Parlemen. Dengan kata lain, formula ini sedikit banyak merugikan partai-partai kecil untuk meraih kursi parlemen dan relevan untuk digunakan dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian.

Meski demikian, dalam melihat sistem kepartaian sering kali terjebak pada nalar jumlah partai politik di parlemen. Sebagai contoh, pada tahun 2005 hasil Pemilu Inggris menempatkan 12 partai politik duduk di parlemen. Dari 646 kursi parlemen Inggris, hanya terdapat dua sampai dengan tiga partai politik yang memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan, karena adanya konsentrasi kursi parlemen pada tiga partai dua partai besar: Partai Buruh (356 kursi), Partai Konservatif (198 kursi), dan Partai Liberal (62 kursi). Sedangkan 30 kursi lainnya tersebar ke sembilan partai dengan perolehan kursi satu hingga sembilan. Dari sinilah kemudian Inggris dikategorisasikan sebagai negara yang menganut sistem dua partai *dwi partys systems*.

Untuk itu dalam melihat bentuk sistem kepartaian, Laakso dan Taagepera (1979) memperkenalkan rumus matematis *effective number of parliamentary parties* atau yang disebut dengan indeks ENPP. Formula penghitungan ini digunakan untuk melihat berapa banyak partai politik relevan atau seberapa banyak jumlah kursi di parlemen yang terkonsentrasi kepada partai politik tertentu. Formula ini berlandaskan pada pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai, atau terbagi di antara berbagai partai politik? (Supriyanto, D & Mellaz, A, 2011,

hal. 30). Secara lebih jauh formula Indeks ENPP tersebut adalah sebagai berikut:

$$ENPP = \frac{n}{\sum_{i=1}^n S_i^2} = \frac{1}{(S_1 + S_2 + S_3 + S_4 + \dots + S_n)}$$

$$F = 1 - \sum (S_i)^2 = \frac{n}{ENPP}$$

Dengan menggunakan rumus matematis tersebut, barulah dapat diketahui bentuk sistem kepartaian yang dianut oleh suatu negara. Salah satu ilmuwan politik asal Italia Giovanni Satori paling tidang mengklasifikasikan sistem kepartaian ke dalam tujuh kategori bentuk diantaranya one party system/sistem partai tunggal, hegemonic party/partai hegemonik, predominant party/partai dominan, two party/dua partai, limited pluralism/pluralisme terbatas, extreme pluralism/pluralisme ekstrem dan atomized/ atomik. Tetapi untuk sistem pluralisme atau yang lebih dikenal dengan sistem multipartai, ia membagi kedalam dua bentuk yakni limited pluralism atau multipartai sederhana yakni jumlah kursi di parlemen terkonsentari kedalam tiga sampai lima partai politi. Dan, extreme pluralism atau multipartai ekstrim dengan terdapat konsentrasi kursi lebih dari lima partai politik di parlemen.

### Tipologi Sistem Kepartaian

Jumlah Partai	Tingkat Jarak Ideologis	
	Rendah	Tinggi

3 – 5	Pluralisme Moderat	Pluralisme terbatas namun terpolarisasi
>5	Plurlisme Ekstrem	Pluralisme Terpolarisasi

*(Ambardi, 2009, hal. 11)*

## **REKAM JEJAK SISTEM KEPARTAIAN**

Pemilu 1955 sebagai pemilu nasional pertama bagi Indonesia menjadi penanda era multipartai jilid pertama. Tercatat, 34 partai politik terdaftar sebagai peserta pemilu dan menghasilkan 28 partai politik yang berhasil meraih kursi DPR. Kendati demikian, indeks ENPP Pemilu 1999 sebesar 6.4 yang berarti terdapat enam partai dominan di parlemen dalam mengambil keputusan antara lain: Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Masyumi dengan perolehan 57 kursi; Nahdlatul Ulama (NU) 45 kursi; Partai Komunis Indonesia 39 kursi; Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII) dan Partai Kristen Indonesia (Parkindo) dengan perolehan masing-masing 8 kursi.

Kegaduhan dan stabilitas politik negara yang berujung pada jatuh banggunya kabinet pada era pemerintahan parlementer, nampaknya sudah menjadi konsekuensi yang harus diterima dari penerapan sistem multipartai ekstrim. Hal ini karena adanya rentang jarak ideologi yang cukup jauh antar partai politik, dimulai dari ideologi kiri dengan aliran nasionalis dan komunis direpresentasikan oleh PNI

dan PKI, dengan partai politik berhaluan agama sebagai ideologi seperti Masyumi, NU, PSII, dan Parkindo.

Konflik berkepanjangan antar partai, memaksa presiden pertama Indonesia mengeluarkan Penpres No. 7/1959 yang disusul dengan dikeluarkannya Penpres 13/1960 mengenai penagkuan, pengawasan, dan pembubaran partai politik dibawah sistem demokrasi dipimpin ala Soekarno (Dhakidae dalam Pamungkas 2012: 152). Dari 28 partai politik yang ada, hanya tersisa sepuluh partai politik yang diakui oleh pemerintah: PNI, NU, PSII, PERTI, Parkindo, Partai Katolik, Partindo, IPKI, dan PKI yang berdampak pada terciptanya sistem kepartaian predominant. Partai Komunis Indonesia (PKI) menjadi satu-satunya partai politik yang paling dominan dalam menjalankan perannya di pemerintahan karena, adanya politik tiga kaki yang diterapkan oleh Soekarno dengan militer untuk mengokohkan kekuasaannya dalam demokrasi dipimpin.

Setelah sang proklamator meninggalkan kursi kepresidenannya, Indonesia mengalami era multipartai jilid kedua dibawah rezim otoritarian Soeharto yang ditandai dengan diberlakukannya fusi partai. Dalam rangka menciptakan stabilitas politik dan mengamankan posisi rezim, Soeharto melakukan penyederhanaan partai politik dengan menggabungkan partai politik peninggalan orde baru kedalam dua kelompok koalisi: PNI, IPKI, Murba, Parkindo, dan Partai Katolik menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Serta digabungkannya NU, Parmusi, PSII, dan Perti menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Selain itu, pada era politik kepartaian ini muncul partai

baru dari rahim negara yang berfungsi sebagai instrumen kontrol negara terhadap kehidupan politik Indonesia dengan nama Golongan Karya atau Golkar. Kondisi ini disebut oleh Satori (dalam Arifin 2005: 35) sebagai party state system karena sulit membedakan antara negara dengan partai politik yang memiliki kekuasaan layaknya negara.

Sistem kepartaian pada era orde baru lahir dibawah rekayasa politik rezim dengan menutup ruang partai politik untuk tumbuh kembang secara alamiah dari masyarakat dan menciptakan interaksinya sendiri baik pada arena pemilu maupun arena pemerintahan. Dari enam Pemilu (1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997) yang dilangsungkan selama orde baru, selalu menempatkan Golkar sebagai partai pemenang pemilu (lihat grafik ENPP) dengan memanfaatkan alat-alat negara seperti birokrasi dan TNI. Sehingga pada waktu itu pemilu hanya dijadikan sebagai formalitas dengan mengenyampingkan prinsip dan tujuan utama pemilu sebagai rotasi kekuasaan demi memperoleh pengakuan internasional sebagai negara demokratis.



Pasca tumbangnya rezim otoritarian orde baru melalui gelombang reformasi 1998, Indonesia mengalami era multipartai jilid III ditengah iklim demokrasi yang semakin terbuka melalui penyelenggaraan pemilu jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia di bawah sistem pemilu proposional daftar tertutup. Pemilu 1999 menjadi titik balik sistem multipartai di Indonesia dari party state system menjadi multipartai terbatas atau limited pluralism. Tercatat sebanyak 141 partai politik yang mendaftar sebagai peserta pemilu dan 48 partai politik dinyatakan lolos verifikasi sebagai peserta pemilu dengan menempatkan 21 partai politik di DPR (Pamungkas 2009: 90). Adapun indeks ENPP yang dihasilkan sebesar 4.7 atau empat partai politik dominan yang memiliki pengaruh signifikan dalam formulasi kebijakan. Keempat partai politik tersebut antara lain PDIP dengan perolehan 153 kursi, kemudian Golkar 120 kursi, PPP 58 kursi, dan PKB sebanyak 51 kursi.

Meski terkategori sebagai sistem multipartai terbatas limited pluralism dengan jumlah partai politik tiga sampai dengan lima di parlemen, pemerintahan hasil pemilu pertama di era reformasi tersebut tidak mampu berjalan secara efektif. Padahal jika merujuk pada teori sistem kepartaian Satori (1976), limited pluralism memiliki pola persaingan sentripetal yang membentuk bipolar coalitional configuration dengan membilah dua kubu koalisi partai politik di parlemen sebagai koalisi partai pengusung pemerintah dan oposisi pemerintah. Yang tentunya mampu mendorong efektivitas penyelenggaraan

pemerintah melalui mekanisme check and balances. Tetapi realitasnya hal ini tidak berjalan, bahkan terjadi peristiwa impeachment terhadap Presiden Abdurrahman Wahid atau yang lebih dikenal dengan sapaan Gus Dur.

Ketidakstabilan politik pada periode awal pemerintahan reformasi ini, tidak sepenuhnya disebabkan oleh sistem kepartaian limited pluralism. Melainkan, terdapat peran serta sistem pemerintahan presidensialisme di Indonesia yang belum sepenuhnya dijalankan secara murni. Sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945 presiden diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR) bukan melalui pemilihan umum langsung. Situasi ini berdampak pada kaburnya partai-partai politik mana yang tergabung dalam koalisi pengusung pemerintah dan partai politik mana saja yang tergabung dalam oposisi. Belum lagi ditambah dengan adanya kekecewaan PDIP sebagai partai politik pemenang Pemilu 1999 dengan jumlah perolehan kursi terbanyak yang tidak berhasil meraih posisi presiden.

Pada sisi lain, sistem ketata negaraan pada era awal demokratisasi politik itu masih menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dibandingkan presiden, yang seharusnya tidak terjadi dalam sistem pemerintahan presidensialisme karena terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas separation of power antara eksekutif dan legislatif yang satu sama lain tidak bisa saling menjatuhkan. Sehingga dengan adanya peristiwa bulloggate dan bruneigate menjadi pemicu awal pemakzulan Gus Dur sebagai presiden.

Setelah amandemen UUD 1945 terjadi purifikasi

presidensialisme di Indonesia yang ditandai dengan adanya mekanisme pemilu langsung untuk memilih presiden dan wakil presiden. Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla menjadi presiden dan wakil presiden pertama hasil Pemilu 2004. Meski demikian, yang menjadi menarik kemudian terdapat pola koalisi partai politik pengusung presiden yang cair tanpa mempertimbangkan identitas partai seperti ideologi nasionalis atau islam. Pada putaran ke dua pilpres, pasangan SBY-JK didukung oleh koalisi partai politik yang terdiri dari: PKS, PPP, PKPI, dan Demokrat. Sedangkan Megawati dan Hasyim didukung oleh koalisi kebangsaan terdiri dari PDIP, Golkar, PPP, PBR, dan PDS. Namun demikian, SBY-JK sebagai presiden dan wakil presiden terpilih yang memiliki hak prerogratif sebagai presiden dan wakil presiden untuk mengangkat menteri-mentrinya. Membuat komposisi menteri yang tidak hanya ditempati oleh kader-kader partai politik koalisi pengusung pencalonannya. Tetapi, terdapat menteri yang berasal diluar koalisi pengusung dengan total delapan partai politik memperoleh jabatan menteri. Hal inilah kemudian menjadi penanda awal terciptanya sistem kepartaian yang terkartelisasi dimana setiap partai politik melepas ideologinya untuk mencapai kepentingan bersama.

Capres-Cawapres	Partai Pendukung
Megawati dan Hasyim	<u>PDIP, PDS, Golkar, PPP, PBR</u>
SBY dan JK	<u>PD, PPP, PKPI, PKS</u>

Garis bawah : partai sekuler

Miring : partai islam.

(Sumber : KPU dalam Ambardi 2009, h. 257)

Untuk pemilu legislatif, Pemilu 2004 mulai menerapkan besaran alokasi kursi per daerah pemilihan yang terdiri dari kabupaten, kota, atau gabungan kabupaten kota. Jika pada pemilu sebelumnya daerah pemilihan berbasiskan pada daerah tingkat I atau provinsi, tetapi berdasarkan UU 12/2003 daerah pemilihan DPR adalah provinsi atau bagian-bagian provinsi dengan besaran alokasi daerah pemilihan 3 – 12 kursi.

Teradapat 24 partai politik peserta pemilu dan 16 partai politik yang meraih kursi DPR pada Pemilu 2004 dengan indeks ENPP sebesar 7.1 atau tujuh partai politik yang memiliki sebaran kursi signifikan untuk mengambil keputusan: Golkar 127 kursi, PDIP 109 kursi, PKB 52 kursi, PPP 58 kursi, Demokrat 56 kursi, PKS 45 kursi, dan PAN 53 kursi. Dalam hal ini, Pemilu 2004 menjadi penanda dianutnya sistem kepartaian extreme pluralism dengan jumlah partai politik relevan lebih dari lima.

Jika melihat karakter dasar dari sistem kepartaian extreme pluralism ialah terciptanya outbidding politics yakni politik saling menjatuhkan antar partai politik akibat adanya perbedaan ideologi secara fundamental antara satu partai politik dengan partai politik lainnya. Namun demikian, karena koalisi antar partai politik dalam mengusung presiden tercipta tanpa memandang ideologi partai maka konflik antar partai politik dalam konteks Indonesia bukan berdasarkan pada perbedaan ideologi maupun program melainkan berdasarkan kepentingan

partai. Hal ini sangat nampak pada setiap pembahasan APBN di DPR selalu ada perbedaan pendapat bahkan pengambilan keputusan di parlemen yang tidak hanya muncul dari koalisi partai politik pengusung pemerintahan, melainkan terdapat pula partai politik yang tergabung dalam koalisi pemerintahan ikut mengkritisi dan menolak kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden.

Situasi politik kepartaian demikian terus berlanjut di Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Pada Pemilu 2009, untuk pertama kalinya Indonesia menerapkan sistem pemilu proposional daftar terbuka (open list) dengan memilih langsung calon anggota DPR yang sudah disediakan oleh partai dan tertera dalam surat suara. Menjelang pemilu ketiga pada era reformasi, wacana penyederhanaan partai politik mulai menguat dalam pembahasan revisi UU 12/2003 yang menjadi payung hukum penyelenggaraan Pemilu 2004. Alhasil ambang batas parlemen parliamentary threshold mulai diterapkan pada Pemilu 2009 dengan besaran 2,5%. Sehingga bagi partai politik yang tidak mampu meraih suara 2,5% pemilih tidak berhak untuk duduk di kursi parlemen. Di samping itu, dari 3-12 kursi per daerah pemilihan dirubah menjadi 3-10 kursi per daerah pemilihan.

Dari 16 partai politik di DPR hasil Pemilu 2004, hanya terdapat sembilan partai politik di DPR hasil Pemilu 2009 dengan besaran indeks ENPP 6.2 atau terdapat enam partai politik relevan di DPR yang dapat mempengaruhi keputusan. Meski mengalami penurunan, jumlah tersebut tidak terlalu memiliki makna yang berarti terhadap

jalannya pemerintahan. Hal ini karena hasil Pemilu 2009 masih terkategori sebagai sistem kepartaian pluralisme ekstrim yang selalu berdampak pada kegaduhan antara presiden dengan DPR dalam pengambilan keputusan.

Belajar dari Pemilu 2009 yang masih menghasilkan sistem kepartaian pluralisme ekstrim. Menjelang Pemilu 2014 terjadi kembali revisi UU Pemilu Legislatif dengan tujuan untuk menciptakan sistem multipartai sederhana atau limited pluralism. Pembahasan revisi UU 10/2008 cukup menyita waktu karena partai politik terbagi dalam dua kelompok yang berbeda yakni: kelompok pertama terdiri dari partai-partai politik besar yang pro penyederhanaan partai politik dengan menawarkan peningkatan besaran ambang batas parlemen. Kelompok kedua terdiri dari partai-partai politik menengah dan kecil yang menawarkan besaran ambang batas parlemen yang tidak berubah. Namun demikian pada akhirnya disepakati besaran PT ditingkatkan menjadi 3,5% dari 2,5%. Akan tetapi, jumlah partai politik di DPR justru meningkat dari sembilan partai menjadi sepuluh partai politik dengan indeks ENPP yang meningkat pula yakni 8,2.

Meningkatnya fragmentasi politik di DPR hasil Pemilu 2014 sangat terasa pada awal pemerintahan Presiden Jokowi dan Jusuf Kalla. Kegaduhan pembahasan UU MD3 dan pemilihan ketua DPR misalnya, menjadi salah satu bukti nyata dari tingginya fragmentasi politik di DPR. Dari sinilah kemudian rangkain rekayasa pemilu yang dilakukan melalui revisi UU Pemilu dengan meningkatkan besaran parliamentary threshold tidak memiliki dampak yang

cukup signifikan dalam menegaskan sistem pemerintahan presidensial dan menyederhanakan sistem kepartaian.



(sumber: hasil hitung besaran enpp berdasarkan jumlah kursi DPR)

## MEMPERKECIL BESARAN DAERAH PEMILIHAN

Gagalnya ambang batas parlemen sebagai variabel teknis dari sistem pemilu untuk menyederhanakan sistem kepartaian, menjadi pembelajaran penting bagi para pemangku kebijakan dalam melakukan revisi UU Pemilu. Sejauh ini penyederhanaan partai politik di artikan dengan mengurangi jumlah partai politik di parlemen dengan

membatasi banyaknya partai politik yang memperoleh kursi di DPR melalui ketentuan ambang batas. Padahal jika merujuk studi politik kepartaian yang ada, penyederhanaan partai politik ialah menyederhanakan konsentrasi kursi di parlemen kedalam beberapa-beberapa partai politik, dengan tujuan untuk menciptakan kursi mayoritas partai politik di DPR, baik partai politik koalisi pendukung pemerintahan maupun oposisi pemerintah. Untuk itu rumus matematis indeks ENPP hadir untuk melihat jumlah konsentrasi kursi partai politik.

Memperkecil besaran district magnitude dapat menjadi salah satu cara relevan yang dapat digunakan untuk menyederhanakan konsentrasi kursi partai politik dalam rangka menciptakan sistem kepartaian pluralisme terbatas dengan jumlah partai politik relevan tiga sampai dengan lima partai politik di parlemen. Jika parliamentary threshold berusaha untuk membatasi partai politik kecil meraih kursi di DPR yang berdampak pada disproporsionalitas suara dan terbuangnya suara pemilih secara sia-sia. Sedangkan ketentuan menurunkan besaran alokasi kursi per daerah pemilihan berusaha untuk menciptakan ruang persaingan yang lebih ketat antara partai politik kecil maupun besar untuk meraih suara terbanyak dalam rangka meraih kursi yang jumlah kursi per daerah pemilihannya lebih diperkecil. Dengan kata lain, semakin kecil besaran dapil semakin sulit partai politik untuk meraih kursi di parlemen. Sedangkan semakin besar alokasi kursi dalam satu dapil semakin mudah bagi partai politik untuk meraih kursi di parlemen.

Karena sistem pemilu proposional dan sistem kepartaian pluralisme menjadi keniscayaan bagi Indonesia, maka pilihan untuk menurunkan besaran alokasi kursi per daerah pemilihan berada pada 3-8 kursi perdail dan 3-6 kursi perdapil. Meski demikian, dalam menentukan besaran alokasi per daerah pemilihan terdapat beberapa hal yang perlu dipertimbangkan yang salah satunya ialah aspek representasi. Keterkaitan atau ikatan antara pemilih dengan partai politik akan dimulai dari pembentukan daerah pemilihan. Aspek representasi sendiri dapat dilihat dari berbagai sudut pandang yang tidak hanya dibatasi pada jumlah dukungan pemilih terhadap partai politik. Tetapi dapat pula dilihat melalui presfektif idoelogi yang dibawa atau ditawarkan oleh partai politik yang ada terhadap. Jika dipetakan kembali paling tidak terdapat tiga kutub ideologi yang pada hari ini masih dimiliki dan tercantum dalam garis partai politik yakni ideologi nasionalis, agama, dan pembangunan. Secara lebih jauh pemetaan ini dapat dilihat melalui tabel berikut :

## PETA IDEOLOGI PARTAI POLITIK

Nasionalis	Agama	Pembangunan
PDIP : dengan mengusung ideologi nasionalis dengan menjunjung tinggi Pancasila, UUD 45, dan ekonomi kerakyatan.	PBB : mengusung ideologi agama islam dengan ekonomi kerakyatan.	Demokrat: mengusung ideologi nasionalis religius dengan ekonomi kebangsaan tetapi terbuka terhadap ekonomi lain-globalisasi
Gerindra : mengusung ideologi nasionalis pancasila dengan ekonomi kerakyatan.	PKS : mengusung ideologi islam dengan ekonomi kerakyatan.	Golkar: propasar menitik beratkan pasar bebas atau ekonomi terbuka, tetapi tetap mencantumkan ideologi pancasila.
Hanura : mengusung ideologi nasionalis pancasila dengan ekonomi kerakyatan.	PAN : mengusung ideologi pancasila berakar pada moral, agama, kemanusiaan, dan kemajemukan. Dengan ekonomi keryakyatan.	

<p>Nasdem : mengusun ideologi pancasila dan cita-cita proklamasi dengan ekonomi kerakyatan.</p>	<p>PKB : mengusung ideologi agama (humanisme religius) dengan orientasi ekonomi kerakyatan.</p>	
<p>PKPI : mengusun ideologi nasionalis dengan pancasila dan UUD 1945, dengan orientasi ekonomi kerakyatan.</p>		

(Diadopsi dan diolah dari Sugiona & Mas'udi 2008: 16-20 dan Setiwan & Naigolon (eds.) 2004)

Merujuk pada klasifikasi tersebut terdapat lima partai politik yang tergabung kedalam kubu nasionalis antara lain: PDIP, Gerindra, Hanura, Nasdem, dan PKPI. Sedangkan pada kelompok ideologi agama terdiri dari empat partai politik: PBB, PKS, PAN, dan PKB. Pada sisi lain, dalam kutub ideologi pembangunan hanya terdapat dua partai politik yakni Demokrat dan Golkar. Ketiga ideologi tersebut tentunya dapat dimaknai dalam konsep keterwakilan masyarakat yang tercermin kedalam tubuh partai politik dan parlemen di Indonesia. Jika dikontekstualisasikan dengan besaran dahil terkecil yakni

3-6, pluralitas keterwakilan dari tiga ideologi tersebut tentunya dapat terfasilitasi dengan asumsi paling tidak setiap partai politik dari tiga ideologi tersebut mampu memperoleh minimal dua kursi. Sehingga ketiga ideologi yang mewakili pluralitas masyarakat dapat tercermin di parlemen Indonesia.

Namun demikian, karena besaran dapil merupakan arena persaingan antara partai politik untuk meraih suara sebanyak-banyaknya dalam rangka memperoleh kursi parlemen. Keberadaan minimal satu partai yang mewakili ideologi tertentu untuk mendapat dua kursi, tentunya tidak dapat dipastikan karena persaingan antara partai politik untuk memobilisasi massa dalam memperoleh suara tidak dapat sepenuhnya di prediksi. Akan tetapi dengan adanya besaran alokasi kursi 3-6 paling tidak sudah menyediakan ruang pluralitas keterwakilan masyarakat yang tercermin kedalam tiga ideologi partai politik tersebut.

Di samping itu, dengan adanya perubahan besaran alokasi kursi per daerah pemilihan tentunya berdampak langsung pada pembentukan dan batas-batas wilayah per daerah pemilihan yang selama ini sudah terbentuk dalam 3-10 kursi. Jika pada Pemilu 2014 menghasilkan 77 daerah pemilihan untuk seluruh Indonesia, dengan menggunakan besaran dapil 3-8 beserta 3-6 kursi, masing-masing menghasilkan 98 dan 121 daerah pemilihan. Secara lebih spesifik berikut hasil simulasi pembentukan daerah pemilihan:

No.	Provinsi				
(3-10)	Besarn Dapil				
(3-8)	Besaran Dapil				
(3-6)					
1	Jawa Barat	91		16	
2	Jawa Timur	87		14	17
3	Jawa Tengah	77		12	17
4	Sumatera Utara	30	3	5	6
5	Banten	22	3	4	4
6	DKI Jakarta	21	3	4	4
7	Lampung	18	2	3	5
8	Sulawesi Selatan	24	3	3	4
9	Sumatera Selatan	17	2	3	4
10	Riau	11	2	2	3
11	Sumatera Barat	14	2	2	2
12	Nusa Tenggara Barat	10	1	2	3
13	NTT	13	2	2	3
14	Kalimantan Barat	10	1	2	2
15	Aceh	13	2	2	2
16	Bali	9	1	2	2
17	Papua	10	1	2	2
18	Kalimantan Timur	8	1	2	2
19	Kalimantan Selatan	11	2	2	2
20	Jambi	7	1	1	2
21	DIY	8	1	1	2
22	Sulteng	6	1	1	2

23	Sultra	5	1	1	1
24	Kalimantan Tengah	6	1	1	1
25	Sulut	6	1	1	1
26	Bengkulu	4	1	1	1
27	Kepri	3	1	1	1
28	Maluku	4	1	1	1
29	Sulbar	3	1	1	1
30	Babel	3	1	1	1
31	Maluku Utara	3	1	1	1
32	Gorontalo	3	1	1	1
33	Papua Barat	3	1	1	1
Total	560	77			

(Hasil simulasi pembentukan dapil pada seluruh Provinsi di Indonesia dengan menggunakan DAK)

Meski jumlah daerah pemilihan jauh lebih banyak dibandingkan jumlah daerah pemilihan 3-10 kursi, besaran alokasi kursi 3-8 dan 3-6 jauh lebih kompetitif yang tentunya berpengaruh pada konsentrasi kursi partai politik di parlemen. Secara sederhana jika besaran alokasi kursi 3-6 dibandingkan dengan 3-10, besaran alokasi kursi 3-6 jauh lebih kompetitif karena hanya terdapat maksimal enam kursi dalam satu daerah pemilihan. Begitu pula dengan besaran dapil 3-8 dengan 3-10, besaran alokasi kursi 3-8 jauh lebih kompetitif dengan terdapat maksimal delapan kursi dalam satu daerah pemilihan. Untuk memastikan hal tersebut, simulasi pembentukan daerah pemilihan dengan membandingkan besaran daerah pemilihan multi member constituency dengan tiga varian besaran yakni 3-10, 3-8, 3-6 menjadi penting untuk dilakukan.

Dengan memanfaatkan hasil perolehan suara partai politik pada Pemilu legislatif 2014 simulasi untuk perolehan kursi partai politik di hitung ulang kedalam tiga varian alokasi kursi per daerah pemilihan yang berbeda-beda. Selain itu, dalam proses konversi suara menjadi kursi dilakukan dengan empat formula penghitungan yang berbeda yakni formula kuota dengan kuota murni dan droop, serta formula divisor dengan d'hond beserta webtser. Dengan tujuan untuk melihat perbandingan hasil perolehan suara dari masing-masing partai dan dikontekstualiasikan kedalam rumus ENPP, sehingga dapat terlihat secara langsung sistem kepartaian yang terbentuk. Adapun hasil simulasi penghitungan perolehan kursi dari masing-masing partai dengan besaran alokasi kursi perdapil yang berbedea-beda dan dikombinasikan dengan formula penghtiungan yang berbeda adalah sebagai berikut :

### Simulasi Perolehan Kursi Partai Politik

Partai Politik	Perolehan Suara	Presentase	DM 3-6				DM 3-8				DM 3-10			
			Hare	Droop	Hond	Saint Lague	Hare	Droop	Hond	Saint Lague	Hare	Droop	Hond	Saint Lague
Nasdem	8402812	7%	22	21	14	21	22	20	17	24	35	30	21	33
PKB	11298957	9%	43	43	49	44	41	48	48	46	47	46	46	49
PKS	8480204	7%	29	27	21	27	39	34	29	36	40	37	28	39
PDIP	23681471	19%	121	129	156	129	114	132	154	120	109	121	142	110
Golkar	18432312	15%	112	113	126	116	103	108	114	104	91	96	116	94
Gerindra	14760371	12%	96	92	84	93	88	85	84	86	73	75	79	71
Demokrat	12728913	10%	66	64	55	63	67	56	51	63	61	61	56	61
PAN	9481621	8%	39	39	30	36	43	40	34	40	49	46	38	48
PPP	8157488	7%	27	27	21	26	35	30	25	33	39	34	26	39
Hanura	6579498	5%	5	5	4	5	8	7	4	8	16	14	8	16
<b>Total</b>	<b>122003647</b>	<b>100%</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>	<b>560</b>

Berdasarkan hasil simulasi dengan menggunakan besaran alokasi kursi per daerah pemilihan dan formula penghitungan yang berbeda-beda pula. Menghasilkan perolehan kursi partai politik yang bervariasi antara partai politik. Hasil perolehan suara ini tidak hanya dapat digunakan untuk melihat seberapa jauh kemampuan bersaing partai untuk meraih kursi parlemen dengan besaran alokasi kursi yang berbeda-beda semata. Akan tetapi data ini dapat digunakan pula untuk mengukur indeks ENPP. Dengan kata lain, hasil indeks ENPP yang ditimbulkan nantinya dapat menjadi salah satu indikator serta alasan untuk memilih besaran alokasi kursi per daerah pemilihan yang tepat untuk menyederhanakan sistem kepartaian dalam rangka menciptakan sistem pluralisme terbatas.

#### Hasil Hitung ENPP

Formula	Besaran Daerah Pemilihan		
	3-10 Kursi	3-8 Kursi	3-6 Kursi
Kuota Hare	8,2	7,4	6,8
Kuota Droop	7,6	6,8	6,6
Divisor D'Hond	6.4	6,1	5,7
Divisor Saint Lague	8.08	7,2	6,6

Merujuk pada hasil indeks ENPP di atas, adanya pengaturan ulang dan pengecilan besaran dapil memiliki korelasi secara

langsung dengan indeks ENPP yang ada. Semakin kecil besaran dapil semakin kecil pula indeks ENPP. Untuk besaran dapil 3-10 misalnya, jika dikombinasikan dengan formula penghitungan kuota murni atau hare seperti yang diterapkan pada pada Pemilu 2014, meraih besaran indeks ENPP 8.2. Sedangkan jika dikombinasikan dengan formula penghitungan kuota droop, divisor d'hondt dan saint lague masing-masing meraih indeks ENPP sebesar 7.6, 6.4, 8.08. Begitu pula dengan varian besaran daerah pemilihan lainnya seperti 3-8 dan juga 3-6 kursi per daerah pemilihan. Pada varian 3-8 dengan menggunakan teknik kuota hare dan droop berhasil meraih indeks ENPP sebesar 7.4 dan 6.8. Akan tetapi jika dikorelasikan dengan formula divisor d'hondt dan saint lague masing-masing meraih indeks ENPP sebesar 6.1 dan 7.2.

Dibandingkan dengan besaran daerah pemilihan lainnya, alokasi kursi 3-6 kursi meraih indeks ENPP paling rendah yang tentunya berdampak pada penyederhanaan sistem kepartaian. Dengan menggunakan formula kuota indeks ENPP mencapai angka 6.8 untuk kuota hare, dan 6.6 untuk kuota droop. Dengan kata lain menghasilkan enam partai politik relevan di DPR untuk menghasilkan kebijakan dan masih tergolong kedalam sistem kepartaian pluralisme ekstrim. Sedangkan dengan menggunakan metode divisor menghasilkan indeks ENPP sebesar 5.7 untuk varian d'hond dan 6.6 untuk varia siant lague. Sehingga, jika memang semangat yang dibawa untuk meredam fragmantasi politik dan menyederhanakan sistem kepartain dalam rangka menciptakan pluralisme terbatas dengan jumlah partai politik tiga sampai lima di DPR. Maka besaran alokasi kursi 3-6 dengan formula penghitungan divisor merupakan pilihan yang tepat dalam rangka melakukan rekayasa sistem pemilu melalui revisi UU kepemiluan.

## KESIMPULAN

Mempekecil besaran district magnitude atau alokasi kursi per daerah pemilihan menjadi salah satu variabel teknis dan langsung dari sistem pemilu yang relevan untuk digunakan dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia. Sejauh ini, penyederhanaan sistem kepartaian dimaknai dengan mengurangi jumlah partai politik di DPR yang salah satu caranya melalui peningkatan besaran parliamentary threshold. Tetapi, pada realitasnya dari dua pemilu yang sudah dilewati dengan besaran ambang batas parlemen yang berbeda-beda tidak mampu menciptakan sistem kepartaian pluralisme terbatas dengan indeks effective number of parties parliament (ENPP) diatas enam, yang terkategori sebagai sistem pluralisme ekstrim.

Padahal, penyederhanaan sistem kepartaian yang seutuhnya ialah menciptakan konsentrasi perolehan kursi kepada sedikit partai politik dengan tujuan meredam tingkat fragmentasi politik di parlemen yang berpengaruh terhadap efektifitas penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensialisme di Indonesia.

Merujuk pada hasil simulasi yang sudah dilakukan, besaran alokasi kursi 3-6 per daerah pemilihan yang dikombinasikan dengan formula penghitungan divisor mampu mendorong terciptanya sistem kepartaian pluralisme terbatas, dengan besaran indeks ENPP 5.7 jika menggunakan formula D'hond dan 6.6 jika menggunakan formula Saint Lague. Selain mampu meminimalisir disproporsionalitas suara dan terbuangnya suara partai-partai kecil secara sia-sia melalui penerapan ambang batas. Ketentuan mempekecil district magnitude mampu memfasilitasi representasi politik antara warga negara dengan partai tiga karakter ideologi partai yakni agama, nasionalis, dan pembangunan.

## REFERENSI

Ambardi, K. (2009). Mengungkap Politik Kartel . Jakarta: KPG.

Didik Supriyanto & August Mellaz . (2011 ). Ambang Batas Perwakilan . Jakarta : Perludem.

Fiorina. (1996). Devided Government 2nd Edition. Boston : Allyn and Bacon .

Khoirunnisa Agustiyati, Lia Wulandari dkk . (2013). Menetapkan Arena Perebutan Kursi DPRD: Penerapan Prinsip Demokratis dalam Pembentukan Daerah Pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2014. Jakarta: Perludem.

Laakso & Taagepera . (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Aplication to West Eropa . dalam Comparative Political Studeis .

Lijphart, A. (1992). Parliamentary Versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press.

LIPI. (2014). Position Paper LIPI Pemilu Serentak Nasional 2019. Jakarta : LIPI Press.

Mellaz, D. S. (2011). Ambang Batas Perwakilan. Pengaruh Parliemantary Threshold Terhadap Penyederhaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu. Jakarta: Perludem.

Nuryanti, S. (2006). Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia. Jakarta: LIPI Press.

P Kartawidjaja & S Pramono . (2009 ). Akal-Akalan Daerah Pemilihan . Jakarta : Perludem .

Pamungkas, S. (2009). Perihal Pemilu . Yogyakarta : Jurusan Politik dan Pemerintahan UGM .

Rae, D. W. (1967). The Political Consequences of Electoral Laws. New Haven and London: Yale University Press.

# REKAPITULASI ELEKTRONIK: LANGKAH STRATEGIS DALAM PENGEMBANGAN TEKNOLOGI PEMILU DI INDONESIA

**Diah Setiawaty dan Sebastian Vishnu**

## **ABSTRAK**

*The development of election technology in Indonesia continue to evolve along with the well development of Indonesia digital era. An attempt towards e-recapitulation started in 2004 when the General Election Comission (KPU) uploaded the result of every voting station from the district committee to the center in Jakarta. It continues in 2009 and has been a great success in Presidential election 2014. The result was tremendous, not only it created transparency, credibility and legitimacy. It also triggered a lot of public participation by the flowering of civic-tech initiative. However there were still a nagging problem on the hierarchical recapitulation voting result from KPPS (village level), PPK (regent level), KPU Kab (city level), KPU Provinsi (provinsial level) and KPU Pusat ( national level), from the inical voting to the official result. It is not*

*only takes a lot of time and energy to do counting and recapitulation process for the biggest one-day –election in the world but also prompt to manipulation and electoral malpractice. One of the way to increase the performance, professionalism, and election result management through the use of election technology is by using electronic recapitulation (e-recap). This research elaborates the urgency and alternative to advance the use of election technology in Indonesia particularly e-recapitulation to change the way EMB's work and create a more practical and time-efficient solution for the election administration.*

**Kata kunci:** e-recapitulation, teknologi, pemilu, Komisi Pemilihan Umum, rekapitulasi, elektronik.

## **PENGANTAR**

Pemilihan umum di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan asas-asas secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (luber dan jurdil) yang dilakukan setiap lima tahun sekali. Hal ini sesuai dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang berlaku di semua pemilu baik legislatif (memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), pemilu presiden (memilih presiden dan wakil presiden), serta pilkada (memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota).

Sayangnya dalam berbagai pengalaman dan praktek pelaksanaan pemilu pasca Perubahan UUD 1945, penerapan asas luber jurdil tersebut seringkali tidak berjalan dengan maksimal, baik karena kealpaan, kesalahan, kecurangan,

maupun kejahatan. Kealpaan dan kesalahan (human error) sering terjadi karena sifat dari pekerjaan penyelenggara yang rumit berkelindan dengan kurangnya kemampuan dan keahlian dari sumber daya manusia yang ada (petugas pemilu di lapangan). Akibatnya kerap terjadi kesalahan teknis dalam menata pemungutan suara, menulis hasil penghitungan suara, bahkan menjumlah hasil rekapitulasi penghitungan suara. Sedangkan kecurangan dan kejahatan ( muncul karena rendahnya etika peserta pemilu dalam mengejar kemenangan dan rendahnya integritas petugas pemilu.

Menurut Prof. Ramlan Surbakti (Surbakti :2015) setidaknya terdapat empat permasalahan utama dalam pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia antara lain 1) Pemilihan umum proporsional dengan daftar calon terbuka yang digunakan dalam pemilihan umum anggota DPR dan DPRD merupakan sistem yang kompleks dan terdapat banyak pelanggaran pemilu ; 2) Kalender pemilihan umum tidak mendukung pemerintah presidential dan pemerintahan daerah yang efektif ; 3) Proses rekapitulasi hasil penghitungan suara masih melalui banyak tingkatan ; 4) Masyarakat sebagai pemberi suara belum dapat menentukan pilihan secara cerdas

Berbagai hal tersebut diatas mengakibatkan kerap terjadi malpraktek dalam pemilu mulai dari menyembunyikan surat suara, penghentian pemungutan suara, manipulasi penghitungan suara di TPS, dan mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara. Sebagai konsekuensi dari kealpaan, kesalahan, kecurangan, maupun kejahatan

adalah sengketa hasil pemilu dan atau hasil pemilu yang selalu diragukan kebenarannya. Oleh karena itu demi menjaga prinsip luber dan jurdil maka kehadiran teknologi dalam proses pemilu sangat diperlukan. Bahkan dalam pemilu yang melibatkan banyak pemilih dengan sistem pemilihan rumit seperti di Indonesia, kehadiran teknologi menjadi sebuah keharusan. Teknologi disinyalir dapat menghindari kealpaan dan kesalahan yang dilakukan petugas, serta mengantisipasi kecurangan dan kejahatan yang dilakukan peserta dan petugas.

Bentuk teknologi pemilu pun bermacam-macam, lewat rekapitulasi elektronik, e-recapitulation, teknologi bisa memfasilitasi rekapitulasi penghitungan suara setelah suara dihitung di TPS secara cepat dan akurat. Melalui penghitungan elektronik (e-counting), teknologi bisa melakukan penghitungan suara di TPS secara akurat dan cepat pula. Bahkan melalui e-voting, teknologi dapat memfasilitasi pemungutan suara secara online yang hasilnya bisa segera diketahui.

Sementara itu, perkembangan teknologi di Indonesia telah melonjak pesat, tidak hanya hanya sebatas pada pemungutan dan penghitungan suara, tetapi juga dalam fase-fase persiapan dan evaluasinya. Di dalam hal ini teknologi dapat membantu perencanaan dan pemantauan pengiriman surat suara ke seluruh TPS sehingga kasus-kasus surat suara belum sampai pada hari H, surat suara rusak, dan surat tertukar, bisa dihindari. Teknologi juga bisa diterapkan dalam pendaftaran pemilih sehingga setiap pemilih bisa memastikan apakah namanya sudah masuk

dalam daftar pemilih atau belum. Penggunaan teknologi dalam kampanye juga membantu peserta pemilu untuk menawarkan visi misi dan program serta profil calon, sehingga mereka dapat mempengaruhi pemilih dalam memberikan suara, sebaliknya pemilih memiliki informasi yang cukup tentang peserta sehingga tidak ragu dalam memberikan suara.

Kehadiran teknologi dalam upaya menjaga prinsip-prinsip pemilu demokratis sudah jamak dilakukan oleh banyak negara. Sesuai dengan kerumitan sistem pemilihan masing-masing banyak negara yang menggunakan e-voting, e-counting, dan e-recapitulation. Mereka juga memaksimalkan peran teknologi dalam pendaftaran pemilih, kampanye, dan persiapan pemungutan suara. Tidak hanya lembaga penyelenggara yang menggunakan teknologi untuk melancarkan proses penyelenggaraan pemilu, banyak lembaga pemantau pemilu yang menggunakan teknologi untuk memantau ada tidaknya pelanggaran dalam proses pemilu. Namun semua itu didasari kesadaran bahwa kehadiran teknologi dalam pemilu hanyalah sebagai alat bantu untuk menjaga prinsip-prinsip pemilu demokratis sekaligus melancarkan proses pemilu.

## **PENERAPAN E-RACAPITULATION DALAM TEKNOLOGI PEMILU**

Penggunaan teknologi dalam pemilu Indonesia sesungguhnya bukan hal baru. Karena berbagai masalah yang selalu berulang terkait mekanisme pungut hitung

misalnya, pada Pemilu 2004, KPU sudah mengenalkan penghitungan teknologi informasi. Di sini hasil penghitungan suara di setiap TPS (Formulir C-1) diinput melalui komputer di Sekretariat PPK lalu dikirim ke data base KPU di Jakarta. Dalam jangka dua pekan hasil penghitungan ini mencapai 80% dari seluruh suara yang masuk. Penghitungan teknologi informasi ini memang tidak menjadi dasar hukum dalam menetapkan perolehan suara dan kursi partai politik dan calon, namun kehadirannya bisa menjadi alat kontrol penghitungan manual berjenjang dari TPS, PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Penghitungan menggunakan teknologi informasi itu juga mampu memenuhi hasrat ingin tahu masyarakat atas hasil pemilu. Sementara itu, dengan teknologi berbeda pada Pemilu 2009, KPU juga melakukan rekapitulasi penghitungan suara. Namun hasilnya masih tidak maksimal. Rekapitulasi elektronik berhenti pada angka 30% di dalam suara dalam pemilu legislatif. Hal ini menjadi sebuah preseden buruk yang kemudian membatalkan penggunaannya e-recap dalam pemilu presiden. Tentu saja dalam hal ini kerugian Negara tidak terhindarkan.

Menjelang Pemilu 2014, KPU mempersiapkan penggunaan teknologi secara sungguh-sungguh. Meskipun undang-undang pemilu tidak memberi dasar hukum yang kuat, KPU menyadari penggunaan teknologi dapat membantu proses pelaksanaan pemilu secara luber dan jurdil. KPU juga menyadari pemanfaatan teknologi mampu meningkatkan pelayanan KPU kepada peserta dan

pemilih. Oleh karena itu KPU menyempurnakan Sistem Informasi Pendaftaran Pemilih (Sidalih) dan Sistem Informasi Logistik (Silog) yang sudah dirintis dalam pemilu sebelumnya. KPU juga membuat Application Programming Interface (API) KPU, Sistem Informasi Partai Politik (Sipol), dan Sistem Informasi Penghitungan Suara (Situng).

Situng yang dibuat berdasarkan hasil evaluasi sistem serupa pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, akhirnya tidak diluncurkan ke publik. Demikian juga terdapat beberap penolakan terhadap Sipol oleh partai politik karena dianggap tidak kuat dasar hukumnya. maka peran Situng digantikan dengan model penerapan teknologi internet yang lebih sederhana tetapi akurasinya terjamin. Tidak ada penghitungan suara, namun masyarakat luas bisa menghitung sendiri. Caranya dengan memindai hasil penghitungan suara di TPS (Formulir C- D1) lalu hasil pindaian itu dipublikasikan melalui laman KPU ([www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)). Keputusan KPU untuk mempublikasikan Formulir C-1 ini mendapat apresiasi luar biasa dari masyarakat, juga peserta pemilu. Dengan cara demikian, KPU tidak hanya menedepankan prinsip tranparansi dalam penghitungan suara, tetapi juga memungkinkan setiap orang untuk mengecek kebenaran hasil penghitungan suara di setiap TPS.

Publikasi hasil pindaian Formulir C-1 inilah yang mengundang partisipasi masyarakat untuk ikut mengecek kebenaran pindaian Formulir C-1 menghitung perolehan suara sehingga memperoleh sendiri hasil hitungan yang

akurat. Banyak kelompok masyarakat yang menghitung hasil pindaian Formulir C-1, yang menonjol di antaranya adalah KawalPemilu. Hasil penghitungan KawalPemilu dkk kemudian menjadi pembanding dengan hasil hitungan resmi KPU. Hasil itu juga yang bisa meredakan simpang siur hasil hitungan cepat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga survei.

Terlepas dari berbagai keberhasilan terkait publikasi pindaian formulir C-1, namun sampai sejauh ini penggunaan teknologi dalam pemilu belum memiliki landasan hukum yang memadai. Hal ini tidak saja ditandai oleh penolakan partai politik atas penggunaan Sipol oleh KPU, tetapi juga oleh kontroversi (rencana) penggunaan teknologi dalam pemilu, khususnya dalam pemungutan dan penghitungan suara. Belajar dari kegagalan penggunaan teknologi penghitungan suara pada Pemilu 2009 dan keberhasilan teknologi pemindaian dalam penghitungan suara pada Pemilu 2014, maka diperlukan pertimbangan yang masak untuk melakukan pertimbangan teknologi. Oleh karena itu penggunaan teknologi dalam pemilu selama ini perlu dievaluasi secara menyeluruh guna merumuskan kebijakan yang tepat, bahwa kehadiran teknologi dalam pemilu merupakan solusi, bukan sebaliknya.

Penting bagi teknologi pemilu, untuk memperhatikan berbagai aspek hukum sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu, tetapi juga harus mempertimbangkan aspek lain: kondisi geografis, sosial budaya, politik, dan ekonomi. Kondisi geografis yang berbeda-beda antara daerah pantai, daratan, pegunungan, dan kepulauan

mengharuskan teknologi mampu mengatasinya. Tingkat pendidikan dan kebiasaan hidup yang berbeda-beda antara kelompok masyarakat harus mampu diatasi oleh jenis teknologi yang dipilih. Aspek politik lebih menekankan kepada munculnya kepercayaan partai politik dan politisi terhadap teknologi yang dipilih. Sedangkan aspek ekonomi memperhatikan faktor anggaran, karena penggunaan teknologi jika tidak hati-hati justru akan menimbulkan pembengkakan biaya.

Selain itu sebagaimana yang internasional yang mempelajari penerapan teknologi dalam pemilu, terdapat sejumlah prinsip penerapan teknologi dalam pemilu: (1) ditentukan berdasarkan pertimbangan yang holistik, (2) antisipatif terhadap dampak, (3) menjamin transparansi dan kepastian etik, (3) jaminan keamanan, (4) lulus uji dan memberikan keyakinan terkait tingkat akurasi hasil, (5) kepastian privasi, (6) kepastian inklusivitas, (7) berbiaya efektif, (8) efisien, (9) keberlanjutan, (10) fleksibel dan mampu beradaptasi dengan regulasi, serta (10) ramah pengguna dan dapat dipercaya.

## **PERMASALAHAN DALAM METODE PEMBERIAN SUARA DAN PROSES PENGHITUNGAN SUARA**

Pemungutan suara adalah inti dari pemilu. Sebab, di sinilah, di dalam bilik suara, pemilih memberikan suaranya kepada partai politik atau calon yang mereka percaya. Proses memilih butuh waktu hanya satu sampai lima menit, namun pertimbangannya bisa sudah berlangsung

lama. Dampak yang diharapkan pun akan panjang ke depan. Pengetahuan yang cukup tentang partai politik dan calon, dapat mendorong pemilih bersikap rasional dalam memberikan suara. Namun hubungan emosional antara partai politik dan calon dengan pemilih juga menjadi faktor lain yang menentukan.

Rae (1967) membedakan dua jenis metode pemberian suara: kategorial dan ordinal. Pada metode kategorial, pemilih hanya dibolehkan memilih salah satu dari partai politik atau calon yang tertera pada surat suara; sedangkan pada metode ordinal, pemilih dibolehkan memilih lebih dari satu dari partai politik atau calon yang terdapat pada surat suara. Masing-masing jenis pemberian suara akan berpengaruh terhadap perilaku pemilih dan hasil pemilu. Tentang hal ini bisa dibaca pada bagian sistem pemilu.

Sejak Pemilu 1955, hingga Pemilu 2014, baik untuk pemilu legisaltif maupun eksekutif, metode yang dipakai sama. Pertama, penghitungan suara di TPS, yaitu dengan cara membuka satu per satu surat suara yang telah dicoblos pemilih, lalu menera satu per satu perolehan suara partai politik atau calon pada papan besar (Formulir Plano) dan Formulir C-1. Proses penghitungan suara tidak hanya diikuti oleh petugas dan saksi, tetapi juga terbuka bagi masyarakat, pemilih, dan pemantau.

Kedua, rekapitulasi hasil penghitungan suara secara berjenjang, dari PPS, ke PPK, ke KPU kabupaten/kota, ke KPU provinsi, dan ke KPU. Di sini hasil penghitungan suara di TPS (Formulir C-1) direkap di PPS, hasil penghitungan suara di PPS direkap di PPK, hasil

penghitungan suara PPK direkap di KPU kabupaten/kota, hasil penghitungan suara KPU kabupaten/kota direkap di KPU provinsi, dan hasil penghitungan suara KPU provinsi direkap di KPU. Tentu saja untuk pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dan pilkada bupati/walikota rekapitulasi berhenti di KPU kabupaten/kota, pemilu anggota DPRD provinsi dan pilkada gubernur rekapitulasi berhenti di KPU provinsi. Hanya pada pemilu anggota DPR, DPD, serta pemilu presiden, rekapitulasi berlanjut sampai KPU.

Hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dan pilkada bupati/walikota lalu ditetapkan KPU kabupaten/kota sebagai hasil pemilu, yang diikuti penetapan calon terpilih berdasarkan formula perolehan suara dan penetapan calon terpilih. Demikian juga hasil rekapitulasi penghitungan suara pemilu DPRD provinsi dan pilkada gubernur ditetapkan KPU provinsi sebagai hasil pemilu, yang diikuti penetapan calon terpilih berdasarkan formula perolehan kursi dan penetapan calon terpilih. Hal yang sama juga terjadi pada pemilu anggota DPR, DPD, dan pemilu Presiden. Hasil rekapitulasi nasional ditetapkan sebagai hasil pemilu, lalu diikuti penetapan calon terpilih berdasarkan formula perolehan kursi dan penetapan calon terpilih.

Penghitungan suara berjenjang, mulai dari TPS, rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU, memerlukan waktu lama. Hasil pemilu baru bisa diumumkan tiga sampai empat pekan atau satu bulan. Di sinilah kehadiran teknologi diperlukan untuk mempercepat proses

penghitungan suara agar semua pihak yang terlibat dalam pemilu secepatnya mengetahui hasilnya. Bukan hanya itu, penghitungan suara secara berjenjang membuka ruang kecurangan dan manipulasi penghitungan suara, sehingga hadirnya teknologi diharapkan mampu menutupnya.

## **KERANGKA KONSEPTUAL**

Teknologi yang secara spesifik dikembangkan untuk mengelola informasi disebut *information technology* atau teknologi informasi (TI). Konsep TI sering dikaitkan dengan aktivitas komunikasi sehingga melahirkan istilah *information and communication technology* atau teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Menurut Kundhishora (2010) TIK adalah terminologi generik yang berarti teknologi digunakan untuk mengoleksi, menyimpan, mereview dan mengedit serta berkomunikasi dalam berbagai bentuk. TIK memiliki karakter fleksibel sehingga dapat diterapkan di berbagai ranah dan skala. Pada perusahaan TIK digunakan untuk meningkatkan produktivitas, pada negara TIK digunakan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Penggunaan TIK dalam pemerintahan melahirkan konsep *open government*.

## **PEMUNGUTAN SUARA ELEKTRONIK (E-VOTING)**

Secara sederhana *electronic voting* atau yang dikenal dengan sebutan *e-voting* dapat dimaknai sebagai sebuah

cara pemungutan suara melalui teknologi atau mesin pemungutan suara. Cenitkaya & Centikaya (2007, dalam Darmawan, Nurhandjati, & Kartini 2014: 2) dalam studinya menjelaskan “e-voting refers to the use of computers or computerises voting equipment to cast ballots in an election”. Penggunaan teknologi dalam proses pemungutan suara pertama kali muncul pada tahun 1889 di Amerika Serikat. Pada awalnya kehadiran e-voting dilatarbelakangi oleh semakin maraknya manipulasi terhadap hasil pemilu. Dengan kata lain e-voting hadir sebagai instrumen untuk mencegah penggelembungan suara. Pada sisi lain keberadaan teknologi dalam pemungutan suara ini di anggap cenderung efektif dan efisien dengan berbagai varian model (Nurhandjati, & Kartini: 2014).

## **PENGHITUNGAN SUARA ELEKTRONIK (E-COUNTING)**

Hampir serupa dengan electronic voting, electronic counting merupakan proses penghitungan suara yang dilakukan dengan menggunakan teknologi informasi. Melalui teknologi ini proses penghitungan suara dapat dilakukan secara cepat, efektif, dan efisien. Salah satu persoalan mendasar dalam pemilu di Indonesia ialah sering kali terjadi penggelembungan suara dalam tahapan rekapitulasi suara. Bagi beberapa pihak penerapan e-counting merupakan salah satu solusi yang dapat digunakan untuk meminimalisir hal tersebut.

## **REKAPITULASI SUARA ELEKTRONIK**

## **(E-RECAPITULATION)**

e-Rekapitulasi adalah cara penghitungan perolehan suara dengan cara teknologi informasi sehingga hasilnya saat itu juga bisa langsung sampai di pusat data, dalam hal ini KPU yang dikirim langsung dari TPS. E-recap merupakan bagian dari reformasi tata kelola Pemilu, dengan menggunakan teknologi elektronik dalam proses rekapitulasi perolehan suara Pemilu di tiap tempat pemungutan suara. Program ini juga bisa mengurangi kesalahan-kesalahan yang terjadi akibat human error. Rekomendasi penggunaan E-Rekapitulasi bertujuan untuk menghasilkan pemilu yang lebih kredibel, bersih, transparan, murah dan mudah. E-Rekapitulasi memiliki peran penting yakni proses pengolahan, pengiriman, audit dan penayangan hasil rekapitulasi perolehan suara pemilu untuk masing-masing pos pemungutan suara (TPS). (Berita BPPT:2014)

## **DASAR HUKUM PENGGUNAAN TEKNOLOGI PEMILU**

Dasar hukum juga penting untuk menghindari kontroversi setiap kali penyelenggara mengeluarkan perangkat berbasis teknologi. Pada Pemilu 2004 misalnya, keputusan KPU untuk melakukan rekapitulasi penghitungan dengan TI tidak bersambut baik. Meski KPU berkali-kali menegaskan bahwa penghitungan dengan TI hanyalah alat kontrol atas rekapitulasi penghitungan suara manual berjenjang dari TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi, dan KPU, namun kehadirannya

tetap dipersoalkan karena dianggap mengacaukan hasil rekapitulasi penghitungan suara resmi (manual). Meskipun penghitungan suara dengan TI ini berhasil memenuhi rasa ingin tahu masyarakat atas hasil pemilu, namun hasil hitungannya tetap dicurigai sebagai rekayasa penyelenggara untuk memenangkan peserta pemilu tertentu.

Masalahnya menjadi lebih rumit ketika dengan teknologi berbeda, KPU penyelenggara Pemilu 2009 gagal menunjukkan hasil penghitungan suara dengan TI. Rekapitulasi penghitungan suara dengan teknologi ICR itu gagal, karena jumlah suara yang terkumpul dalam pemilu legislatif tidak sampai 30% sehingga tidak lagi dilanjutkan dalam pemilu presiden. Kegagalan ini tidak hanya menyebabkan biaya pengadaan perangkat hilang percuma, tetapi juga tidak berfungsinya hasil penghitungan suara dengan TI sebagai pengontrol hasil penghitungan suara manual berjenjang. Hasrat masyarakat untuk segera ingin tahu juga tidak terpenuhi. Untungnya masyarakat mendapat gantinya dari hasil hitung cepat yang dilakukan lembaga survei.

Yang lebih merugikan dampak dari kegagalan tersebut adalah respons negatif para pembuat undang-undang atas usulan untuk melegalkan rekapitulasi penghitungan suara dengan TI ke dalam undang-undang. Mereka belum percaya bahwa kehadiran teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara dapat memperlancar proses pemungutan dan penghitungan suara. Mereka tidak percaya bahwa kehadiran teknologi benar-benar dapat

mewujudkan prinsip pemilu luber jurdil, sehingga UU No 8/2012 sama sekali tidak menyinggung penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara.

Untungnya MK mempunyai pandangan lain sehingga UU No 1/2015 juncto UU No 8/2008 yang mengatur pilkada mengadopsi penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara. Apabila implementasi penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara dalam pilkada berjalan baik dan mendapat kepercayaan masyarakat, maka pembuat undang-undang yang mengatur pemilu legislatif dan pemilu presiden akan mengadopsinya. Tanpa landasan hukum di undang-undang, penerapan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara tidak akan mendapat kepastian hukum dan selalu dipersoalkan.

Putusan MK No 147/PUU-VII/2009 mendorong pembuat undang-undang untuk memasukkan ketentuan penggunaan teknologi dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Hal ini terlihat dari UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 yang mengatur penyelenggaraan pilkada:

Pasal 85

(1) Pemberian suara untuk Pemilihan dapat dilakukan dengan cara:

- a. memberi tanda satu kali pada surat suara; atau
- b. memberi suara melalui peralatan Pemilihan suara secara elektronik.

Pasal 98

(3) Dalam hal pemberian suara dilakukan dengan cara elektronik, penghitungan suara dilakukan dengan cara manual dan/atau elektronik.

#### Pasal 111

(1) Mekanisme penghitungan dan rekapitulasi suara Pemilihan secara manual dan/atau menggunakan sistem penghitungan suara secara elektronik diatur dengan Peraturan KPU.

Dari tiga pasal yang mengatur penggunaan teknologi informasi dalam pemungutan dan penghitungan suara tersebut dapat ditarik kesimpulan: pertama, dalam pemungutan suara, undang-undang pilkada memberi alternatif untuk menggunakan e-voting, selain cara lama mencoblos surat suara; kedua, ketika pemberian suara dilakukan secara elektronik atau e-voting, penghitungan suara dilakukan secara manual dan atau secara elektronik; dan ketiga, ketentuan lebih lanjut tentang penghitungan secara manual dan atau elektronik diatur melalui PKPU.

UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 menjadi landasan hukum kuat untuk penggunaan teknologi informasi dalam pemungutan dan penghitungan suara. Inilah pintu masuk bagi penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan segala sesuatu yang terkait dengan penggunaan teknologi informasi dalam pemungutan dan penghitungan suara. Ingat perintah MK, bahwa penggunaan teknologi informasi dalam pemungutan dan penghitungan suara harus didahului kajian mendalam, serangkaian uji coba, serta kesiapan peralatan, petugas, dan masyarakat. Jadi adanya ketentuan penggunaan teknologi informasi dalam

UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 tidak bisa serta merta penyelenggara langsung menerapkan penggunaan e-voting atau e-counting.

Terhadap ketentuan Pasal 85 dan 98 UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015, sesungguhnya terdapat ketidaklogisan. Disebutkan bahwa dalam hal pemberian suara dilakukan secara elektronik (e-voting), maka penghitungan suaranya dilakukan secara cara manual dan atau secara elektronik (e-counting). Lazimnya, pemberian suara secara elektronik (e-voting) itu otomatis diikuti penghitungan suara secara elektronik (e-counting) karena mesin e-voting langsung didesain untuk e-counting. Jika e-voting lalu diikuti oleh penghitungan secara manual, justru e-vektivitas e-voting tidak termanfaatkan.

Memang Pasal 98 memberi pilihan dihitung secara manual atau elektronik terhadap pemberian suara elektronik. Tetapi ketentuan tersebut menyalahi logika dan efektivitas penggunaan teknologi inforamsi, sebab pemberian suara elektronik (e-voting) secara otomatis diikuti penghitungan suara secara elektronik juga (e-counting) di dalam satu peralatan. Oleh karena itu ke dalam pengertian e-voting sesungguhnya sudah termasuk di dalamnya e-counting. Jadi, undang-undang mestinya tegas dan jelas: jika pemberian suara dilakukan secara elektronik (e-voting), maka penghitungan suaranya juga dilakukan secara elektronik (e-counting), karena kedua fungsi tersebut bisa disatukan dalam satu mesin elektronik (e-voting machine). Jika pemberian suara secara elektronik (e-voting) lalu diikuti penghitungan suara secara manual

berjenjang, maka tak hanya tidak logis dan tidak efektif, tetapi juga bisa menimbulkan kekacauan.

Dengan demikian, jika penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara sudah diadopsi undang-undang pemilu, maka akan terdapat kepastian hukum bagi penyelenggara dan pemangku kepentingan lainnya. Kepastian ini akan mendorong semua pihak untuk mencari jenis teknologi yang tepat.

Pemilihan jenis teknologi apa yang hendak digunakan dalam pelaksanaan tahapan pemilu merupakan hal mendasar yang harus dibahas oleh semua pihak. Pengalaman kegagalan rekapitulasi penghitungan suara dengan teknologi ICR menjadi pembelajaran penting. Untung saja saat itu rekapitulasi penghitungan dengan ICR hanya difungsikan sebagai pendamping rekapitulasi penghitungan suara manual berjenjang. Jika saja penggunaan teknologi ICR itu menjadi basis resmi rekapitulasi penghitungan suara, maka sudah dipastikan pemilu akan kacau.

## **PENGGUNAAN E-RECAP PILIHAN STRATEGIS**

Mengacu kepada pengalaman Negara lain, kesuksesan India dalam menggunakan e-voting dan kesuksesan Philipina menggunakan e-counting dalam pemilunya, mengilhami banyak kalangan untuk menerapkan teknologi informasi dalam pemungutan dan penghitungan suara di Indonesia. Menurut mereka, e-voting atau e-counting tidak hanya mampu menghemat

anggaran negara, tetapi juga berfungsi untuk menghadapi berbagai kasus pelanggaran dalam pemungutan dan penghitungan suara. Usulan menggunakan e-voting atau e-counting semakin menguat setelah BPPT menunjukkan keberhasilan penggunaan peralatan e-voting buaatannya dalam pemilihan kepala desa di beberapa daerah.

Apakah Indonesia membutuhkan e-voting atau setidaknya e-counting? Jika mengacu pada pengalaman India dan Philipina, maka harus ditegaskan bahwa kedua negara tersebut mulai merintis penggunaan e-voting dan e-counting jauh hari sebelumnya. Mereka melakukan penelitian dan uji coba berkali-kali, sampai kemudian semua pihak merasa siap menggunakannya. Oleh karena itu para pengusul mestinya bersabar, e-voting dan e-counting tidak bisa diwujudkan dalam waktu dekat, tetapi butuh pengkajian dan uji coba berkali-kali. Keberhasilan e-voting dalam pemilihan kepala desa, bukan serta merta menjadi pertanda akan kesuksesan e-voting dalam pemilu, mengingat skala dan kompleksitas yang berbeda.

Yang sering luput dari perhatian para pengusul e-voting dan e-counting dalam pemilu Indonesia adalah adanya perbedaan sistem pemilu India dan Philipina dengan Indonesia. India dan Philipina menggunakan sistem pemilu mayoritarian untuk memilih anggota legislatif sedangkan Indonesia menggunakan sistem pemilu proposional. Padahal jamak diketahui, sistem pemilu mayoritarian lebih sederhana dalam pemilihan karena jumlah kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan hanya satu, sehingga jumlah partai dan calon

pun sangat sedikit. Ini tentu memudahkan pembuatan peralatan yang ramah kepada pemilih. Bandingkan dengan pemilu Indonesia yang terakhir: jumlah kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan antara 3-12, jumlah partai yang ikut berkompetisi 12, jumlah lembaga yang diperebutkan 3 (DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) ditambah DPD, sehingga terdapat 150-450 calon.

Sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 4.2, terdapat sejumlah kelebihan dan kekurangan dalam penggunaan e-voting. Namun dalam konteks politiknya Indonesia masalahnya menjadi lebih rumit. Pertama, sebagai negara yang baru memulai demokrasi setelah sekian puluh tahun hidup dalam otoritarianisme, masyarakat politik Indonesia masih dalam kondisi tidak saling percaya, atau distrust society. Hal ini juga menimpa kaum elit politiknya sehingga sangat butuh waktu lebih panjang untuk meyakinkan penggunaan e-voting. Contoh sederhana ditunjukkan oleh penolakan anggota DPR melakukan voting secara elektronik dengan menggunakan peralatan di depan mejanya masing-masing.

Kedua, memang benar pada 2014 sekitar 80 juta penduduk Indonesia menjadi pengguna internet. Namun angka itu bukan berarti jaminan memuluskan penggunaan e-voting karena selain masih banyak yang belum melek internet, yang melek internet pun masih butuh waktu lama untuk bisa menerimanya. Masalah yang dihadapi e-counting, kurang lebih juga sama. Yang harus dipertimbangkan lagi adalah fakta internasional, di mana semakin banyak negara yang justru menghentikan

penggunaan e-voting dan e-counting.

Mengacu kepada MK No 147/PUU-VII/2009 menyatakan, bahwa e-voting bisa saja diterapkan dengan sejumlah syarat yang bersifat kumulatif: pertama, tidak melanggar asas luber dan jurdil; kedua, harus sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan. Itu artinya penggunaan e-voting harus melalui kajian panjang, serangkaian uji coba untuk memastikan kinerja tinggi mesin, persiapan sumber daya manusia, penyediaan dana yang mencukupi, dan yang paling penting tidak melanggar prinsip luber dan jurdil. Jika mengacu pada keputusan MK Jerman dan pengadilan tinggi Belanda, prinsip luber jurdil itu yang paling sulit dipenuhi e-voting maupun e-counting.

Membuat perangkat e-voting sesungguhnya bukanlah hal sulit. Secara teknis teknologis, BPPT sudah berhasil membuatnya. Jika perangkat e-voting bisa membuat, BPPT tidak akan kesulitan membuat perangkat e-counting. Namun yang jadi masalah bukan soal kemampuan teknis teknologis sebuah perangkat, melainkan kesiapan secara keseluruhan sebagaimana disyaratkan oleh MK. Di sinilah pertimbangan-pertimbangan non teknis justru harus diperhatikan, seperti aspek politik, ekonomi, dan sosial budaya. Jika tidak maka e-voting dan e-counting bukan menjadi solusi pemilu, tetapi justru menciptakan bencana baru.

Jika mengacu pada pengalaman internasional, peneraan

teknologi dalam pemilu harus memperhatikan beberapa prinsip berikut ini: ditentukan berdasarkan pertimbangan yang holistik, antisipatif terhadap dampak, menjamin transparansi dan kepastian etik, jaminan keamanan, lulus uji dan memberikan keyakinan terkait tingkat akurasi hasil, kepastian privasi, kepastian inklusivitas, berbiaya efektif, efisien, keberlanjutan, fleksibel dan mampu beradaptasi dengan regulasi, serta ramah pengguna dan dapat dipercaya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, penerapan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara dalam pemilu Indonesia, pertamanya harus ditujukan pada kondisi mana dalam proses tersebut yang paling dibutuhkan kehadirannya.

Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, secara umum kegiatan pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS pada hari H, tidak terdapat masalah signifikan. Bahkan lembaga-lembaga internasional menyebutkan, praktek pemilu Indonesia pada hari H bisa menjadi standar internasional, mengingat praktek pemilu tidak hanya berjalan berdasarkan prinsip *luber dan jurdil*, tetapi menjadi sebuah perayaan politik. Kegiatan pemungutan dan penghitungan suara menjadi wahana interaksi sosial politik untuk meneguhkan demokrasi, toleransi, kesetiakawanan, dan perdamaian. Oleh karena itu, kegiatan yang sudah berlangsung baik itu sudah seharusnya tidak digantikan oleh *e-voting* atau *e-counting*. Sebab kehadiran teknologi justru akan menghilangkan karakter demokrasi khas Indonesia yang menjadi mimpi banyak negara lain.

Kembali ke permasalahan pokok pemilu di Indonesia dari

pemilu ke pemilu, salah satunya adalah proses rekapitulasi suara yang sering diwarnai banyak kecurangan dan hasil rekapitulasi yang banyak manipulasi. Kasus-kasus perubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara dari PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU, selalu terulang setiap kali pemilu, dengan titik sentral di PPS dan PPK. Ini salah satu sebab yang bisa mendelegitimasi hasil pemilu. Sementara itu di sisi lain, proses rekapitulasi penghitungan suara yang memakan waktu hampir satu bulan, tidak saja gagal memenuhi rasa ingin tahu atas hasil pemilu, tetapi juga bisa menimbulkan kerawanan politik akibat situasi yang tidak pasti. Pada titik inilah kehadiran e-recap sangat strategis.

Pertama, e-recap bisa memperpendek masa rekapitulasi penghitungan suara sehingga rasa ingin tahu masyarakat akan hasil pemilu bisa dipenuhi dengan cepat. Kedua, e-recap mampu merekapitulasi dengan cepat dan akurat hasil penghitungan suara di TPS (Formulir C-1), sehingga menghindarkan dari kesalahan teknis penghitungan suara akibat kealpaan dan kesalahan petugas. Ketiga, mesin e-recap bekerja tanpa memperhitungkan emosi dan kepentingan para pihak sehingga hasil bisa dipercaya. Keempat, e-recap secara teknologis, merupakan tahap yang paling mudah jika dibandingkan dengan e-voting dan e-counting, sehingga praktek pengembangan teknologi pemilu berjalan sesuai hukum teknologi: dimulai dari yang paling mudah, beranjak ke yang lebih sulit, lalu mencapai tahapan yang paling rumit. Kelima, e-recap bisa didesain dan diproduksi di dalam negeri.

Yang sering luput dari perhatian para pengusul e-voting dan e-counting dalam pemilu Indonesia adalah adanya perbedaan sistem pemilu India dan Philipina dengan Indonesia. India dan Philipina menggunakan sistem pemilu mayoritarian untuk memilih anggota legislatif sedangkan Indonesia menggunakan sistem pemilu proposional. Padahal jamak diketahui, sistem pemilu mayoritarian lebih sederhana dalam pemilihan karena jumlah kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan hanya satu, sehingga jumlah partai dan calon pun sangat sedikit. Ini tentu memudahkan pembuatan peralatan yang ramah kepada pemilih. Bandingkan dengan pemilu Indonesia yang terkahir: jumlah kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan antara 3-12, jumlah partai yang ikut berkompetisi 12, jumlah lembaga yang diperebutkan 3 (DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota) ditambah DPD, sehingga terdapat 150-450 calon.

Sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 1 di bawah ini, terdapat sejumlah kelebihan dan kekurangan dalam penggunaan e-voting. Namun dalam konteks politiknya Indonesia masalahnya menjadi lebih rumit. Pertama, sebagai negara yang baru memulai demokrasi setelah sekian puluh tahun hidup dalam otoriterisme, masyarakat politik Indonesia masih dalam kondisi tidak saling percaya, atau distrust soceity. Hal ini juga menimpa kaum elit politiknya sehingga sangat butuh waktu lebih panjang untuk meyakinkan penggunaan e-voting. Contoh sederhana ditunjukkan oleh penolakan anggota DPR melakukan voting secara elektronik dengan menggunakan

peralatan di depan mejanya masing-masing.

Kedua, memang benar pada 2014 sekitar 80 juta penduduk Indonesia menjadi pengguna internet. Namun angka itu bukan berarti jaminan memuluskan penggunaan e-voting karena selain masih banyak yang belum melek internet, yang melek internet pun masih butuh waktu lama untuk bisa menerimanya. Masalah yang dihadapi e-counting, kurang lebih juga sama.

**TABEL 1 KELEBIHAN DAN KEKURANGAN E-VOTING**

Kelebihan E Voting	Kekurangan E Voting
Penghitungan dan tabulasi lebih cepat.	Kurangnya transparansi.
Hasil lebih akurat karena kesalahan manusia dikecualikan.	Terbatasnya keterbukaan dan pemahaman sistem bagi yang bukan ahlinya.
Penanganan yang efisien dari formula sistem pemilu yang rumit yang memerlukan prosedur perhitungan yang melelahkan.	Kurangnya standar yang disepakati untuk sistem e-voting.
Peningkatan tampilan surat suara yang rumit	Memerlukan sertifikasi sistem, tapi standar sertifikasi tidak di sepakati secara luas.

Meningkatnyakenyamanan bagi para pemilih.	Berpotensi melanggar kerahasiaan pemilihan, khususnya dalam sistem yang melakukan autentikasi pemilih maupun suara yang diberikan.
Berpotensi meningkatkan partisipasi jumlah suara, khususnya pemilih melalui internet.	Resiko manipulasi oleh orang dalam dengan akses istimewa ke sistem oleh peretas dari luar.
Lebih selaras dengan kebutuhan masyarakat yang mobilitasnya semakin meningkat.	Kemungkinan kecurangan dengan manipulasi besar-besaran oleh sekelompok kecil orang dalam.
Pencegahan kecurangan di TPS dan selama pengiriman dan tabulasi hasil dengan mengurangi campur tangan manusia.	Meningkatnya biaya baik pembelian maupun sistem pemeliharaan e-voting.
M e n i n g k a t k a n aksesibilitas, contohnya memakai surat suara audio untuk pemilih tuna rungu dengan pemilihan melalui internet, begitu pula pada pemilih yang tinggal di rumah dan yang tinggal di luar negeri.	M e n i n g k a t n y a persyaratan infrastruktur dan lingkungan contohnya berkaitan dengan pasokan listrik, teknologi komunikasi, suhu, kelembaban.

<p>Kemungkinan menggunakan layar multibahasa yang dapat melayani para pemilih multibahasa dengan lebih baik dibandingkan dengan surat suara.</p>	<p>Meningkatnya persyaratan keamanan untuk melindungi sistem pemberian suara selama dan antara pemilu ke pemilu selanjutnya termasuk selama pengangkutan, penyimpanan, dan pemeliharaan.</p>
<p>Pengurangan surat suara yang rusak karena sistem pemilihan dapat memperingatkan para pemilih tentang suara yang tidak sah (walaupun pertimbangannya harus diberikan untuk memastikan bahwa para pemilih bisa tidak memberikan suaranya jika mereka memiliki demikian).</p>	<p>Kurangnya tingkat kendali oleh penyelenggara pemilihan, karena tingginya ketergantungan terhadap vendor dan atau teknologi.</p>
<p>Berpotensi menghemat biaya dalam jangka panjang melalui penghematan waktu pekerja pemungutan suara dan mengurangi biaya untuk produksi dan distribusi surat suara.</p>	<p>Kemungkinan penghitungan ulang terbatas.</p>

<p>Penghematan biaya melalui pemilihan dengan internet; jangkauan global dengan pengeluaran logistik yang sangat sedikit. Tidak ada biaya pengiriman, tidak ada keterlambatan saat pengiriman materi dan menerimanya kembali.</p>	<p>Kebutuhan untuk kampanye tambahan bagi pendidikan pemilih.</p>
<p>Jika dibandingkan dengan pemilihan melalui pos, maka pemilihan melalui internet dapat mengurangi insiden penjualan suara dan pemilihan oleh keluarga dengan memperbolehkan pemilihan beberapa kali namun hanya suara terakhir yang dihitung dan mencegah manipulasi dengan memberikan tenggat waktu bagi suara masuk melalui kontrol langsung saat pemungutan suara.</p>	<p>Berpotensi konflik dengan kerangka hukum yang ada.</p>
	<p>Berpotensi kurangnya kepercayaan publik pada pemilihan berdasarkan e-voting sebagai hasil dari kelemahan-kelemahaan di atas.</p>

Sumber: Darmawan, Nurhandjati, & Kartini 2014: 6-11

Namun risiko akibat kegagalan atau ketidakmasimalan fungsi mesin e-recap juga sama dengan mesin e-voting dan e-counting. Oleh karena itu dalam merancang e-recap beberapa hal berikut ini harus diperhatikan: Pertama, kemungkinan bahwa komunikasi dan transmisi antar piranti dalam sistem teknologi pemilu dapat diserang sehingga menggagalkan sistem. Kedua, kemungkinan serangan atas data hasil pemilu dengan tujuan mengubah database maupun hasil pemilu. Ketiga, serangan yang diarahkan kepada petugas melalui piranti yang digunakan dalam e-recap.

Reynold et all (2008) menyarankan beberapa rekomendasi kepada penyelenggara pemilu yang hendak menerapkan e-voting. Meski Renold bicara tentang e-voting, namun saran tersebut juga berguna bagi penyelenggara yang hendak menerapkan e-recap:

1. Setiap solusi yang diadopsi harus memenuhi persyaratan dengan menggunakan basis kode yang dipercaya (trusted code base).
2. Penyelenggara harus memiliki kode sumber/kode dasar (source code) dari sistem tersebut.
3. Semua sistem yang digunakan harus dipelajari dengan baik terutama terkait total biaya dan secara keseluruhan sepanjang masa hidup sistem.
4. Harus dipikirkan mekanisme perawatan dengan memperhatikan efektivitas biaya.

5. Proses mengadopsi bentuk teknologi harus dilakukan secara bertahap dan terencana dengan baik.

## **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENGAWASAN REKAPITULASI HASIL PEMILU**

Permasalahan Pemilu selama ini seperti yang telah disebutkan sebelumnya berawal di hulu hingga ke hilir, namun banyak masyarakat lebih mempertanyakan mengenai kecurangan yang ada pada hilir pemilu yaitu pada masa pemungutan dan penghitungan suara. Dengan adanya rekapitulasi dibantu dengan bantuan teknologi seperti yang telah disebutkan dalam bab sebelumnya diharapkan dalam mempercepat proses penghitungan sehingga hasil pemilu dapat diketahui oleh publik secara tepat karena dengan jenjang waktu yang lama publik akan menunggu serta dapat menimbulkan konflik dalam skala besar karena tingkat ketidakpercayaan publik akan semakin turun dengan lamanya waktu rekapitulasi tersebut.

Setelah adanya proses penghitungan dengan cepat bukan berarti publik tidak dapat berpartisipasi kembali dalam memeriksa hasil pemilu apakah sudah sesuai apa tidak. Partisipasi publik terkait hasil pemilu ini mulai ada sejak Pemilu Legislatif dan Presiden pada tahun 2014. KPU sebagai penyelenggara pemilu membuka data hasil scan C1 kepada publik secara daring. Melalui data-

data yang dibuka oleh KPU ini publik dapat memeriksa / kroscek hasil pemilu secara langsung, dimana publik ikut berpartisipasi secara langsung dalam pemilu.

Pembukaan Data Scan C1 sejak pemilu 2014 kemari telah menghasilkan beberapa contoh partisipasi publik secara langsung seperti Kawal Pemilu yang kemudian berlanjut pada pelaksanaan Pilkada 2015 yaitu Kawal Pilkada. Dengan membuka scan C1 kepada publik maka akan memperluas frasa penggunaan teknologi dalam pemilu yang semula terbatas kepada penggunaan teknologi oleh penyelenggara pemilu kepada penggunaan teknologi dalam pengawasan pemilu yang dilakukan oleh masyarakat.

Contoh kawal pemilu maupun kawal pilkada merupakan contoh terbaik dalam implementasi penggunaan teknologi dalam pengawasan hasil pemilu, walaupun sejak Pemilu 2014 kemarin telah banyak contoh-contoh terbaik penggunaan teknologi sebagai bagian dari partisipasi masyarakat seperti API Pemilu sebagai contoh sosialisasi pemilu berbasis teknologi yang membantu publik mengetahui siapa calonnya, kemudian mata massa yang membantu pengawasan pelanggaran pemilu. Kawal Pemilu lahir dari keterbukaan KPU itu sendiri yang menggunggah hasil scan C1 secara daring. Dimana kawal pemilu menggunakan teknologi berbasis web yang mengajak publik untuk berpartisipasi dengan memeriksa scan C1 di TPS di wilayahnya masing masing. Namun kawal Pemilu ini dilaksanakan hanya pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden saja.

## **KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Kehadiran teknologi dalam proses pemilu diperlukan. Bahkan dalam pemilu yang melibatkan banyak pemilih dengan sistem pemilihan rumit, kehadiran teknologi seakan menjadi keharusan. Sebab, teknologi dapat menghindari kealpaan dan kesalahan yang dilakukan petugas, serta mengantisipasi kecurangan dan kejahatan yang dilakukan peserta dan petugas. Melalui e-voting, e-counting, dan e-recapitulation, teknologi dapat memfasilitas pemungutan dan penghitungan suara secara cepat dan akurat.

Putusan MK No 147/PUU-VII/2009 membuka ruang penggunaan teknologi dalam pelaksanaan pemilu, khususnya pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Namun MK mengingatkan, bahwa penggunaan harus didahului oleh pengkajian, ujicoba dan sosialisasi agar tidak melanggar asas luber dan jurdil. Penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara tidak hanya dituntut kesiapan sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, tetapi juga kesiapan pemilih, peserta dan masyarakat. Atas dasar putusan ini, UU No 1/2015 juncto UU No 8/2015 mengatur penggunaan teknologi dalam pemungutan dan penghitungan suara, meskipun ketentuan tersebut tidak logis. Sebelumnya, UU No 8/2012 memberi basis hukum atas penggunaan teknologi dalam pendaftaran pemilih.

Adanya landasan hukum sangat penting untuk penggunaan teknologi dalam pemilu seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Penolakan Sipol oleh partai

politik dalam Pemilu 2014 menunjukkan hal tersebut dapat terjadi karena belum adanya landasan hukum. Selanjutnya, penghitungan suara berbasis teknologi informasi yang hanya berdasarkan keputusan atau peraturan KPU, justru mengundang kontroversi. Meskipun bertujuan baik, yakni sebagai alat kontrol penghitungan manual dan memenuhi rasa ingin tahu masyarakat atas hasil pemilu, namun banyak partai politik dan calon yang mencurigai penghitungan berbasis teknologi informasi bertujuan untuk memenangkan peserta pemilu tertentu. Hadirnya pasal yang membuka penggunaan teknologi dalam undang-undang pemilu juga mendorong penyelenggara pemilu dan pihak-pihak lain untuk melakukan pengkajian dan ujicoba perangkat, sebelum perangkat ini digunakan. Putusan MK memang memberikan pilihan kepada pembuat undang-undang untuk membuat mekanisme pemberian suara secara elektronik (e-voting), selain secara konvensional dengan mencoblos surat suara. Jadi sifatnya pilihan: cara manual tidak dilarang, cara elektronik boleh saja digunakan.

Namun, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, praktek penggunaan e-voting telah mengalami penurunan kepercayaan di berbagai belahan dunia karena dianggap gagal memenuhi prinsip *luber dan jurdil* (sesuatu yang disyaratkan oleh MK). Padahal pada saat yang sama, masyarakat Internasional justru mengapresiasi proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS dalam pemilu Indonesia. Bangsa Indonesia dinilai telah menjalankan praktek politik demokratis dengan menggelar pemilu yang *luber dan jurdil*, bukan sebagai kewajiban politik,

melainkan sebagai perayaan politik. Dengan pertimbangan tersebut, maka sebaiknya e-voting diperlukan. Sebab, kehadiran e-voting dalam konteks pemilu Indonesia tidak hanya akan mematikan praktek-praktek terbaik demokrasi di Indonesia, tetapi justru akan menimbulkan masalah baru.

Yang dibutuhkan kehadiran teknologi informasi dalam pemilu Indonesia adalah proses rekapitulasi penghitungan suara berjenjang dari PPS, PPK, KPU kabupaten/kota, KPU provinsi, dan KPU. Sebab pada wilayah ini, selain membutuhkan waktu lama sehingga gagal memenuhi rasa ingin tahun para pihak atas hasil pemilu dan menimbulkan kerawanan-kerawanan politik, juga sering terjadi kecurangan dan pelanggaran berupa manipulasi hasil rekapitulasi penghitungan suara. Di sinilah pentingnya e-recap dalam pemilu Indonesia, yakni untuk melakukan penghitungan secara cepat dan akurat, sekaligus mencegah manipulasi hasil rekapitulasi penghitungan suara. Dengan e-recap kasus-kasus gugatan hasil pemilu bisa dikurangi dan legitimasi pemilu semakin tinggi.

Meskipun begitu, dalam undang-undang pemilu, pengaturannya tidak langsung digunakan e-recap dalam rekapitulasi penghitungan suara berjenjang, melainkan e-recap sebagai alternatif dari rekapitulasi penghitungan suara berjenjang. Dengan demikian penyelenggara pemilu bisa memilih kapan dan di mana akan dilakukan e-recap (setelah melakukan serangkaian pengkajian, uji coban dan berbagai persiapan), kapan dan di mana rekapitulasi penghitungan berjenjang dipertahankan. Ketentun

bersifat alternatif tersebut merupakan rumusan terbaik dalam undang-undang, mengingat tingkat melek teknologi informasi belum merata, kesiapan peratalan dan petugas pun harus dilakukan secara bertahap. Apapaun yang digunakan, e-recap atau manual berjanjang, pengumuman melalui internet hasil pindaian Formulir C-1 tetap harus dilakukan sehingga undang-undang harus mengatur hal ini.

Setelah adanya landasan hukum akan penggunaan teknologi maka tahap selanjutnya yang mesti dilihat adalah pemilihan jenis teknologi dalam pemilu merupakan langkah awal yang vital. Teknologi yang gagal menunaikan tugas, tidak hanya menyebabkan keributan baru, tetapi juga mengurangi kepercayaan masyarakat atas penggunaan teknologi secara keseluruhan. Kegagalan teknologi ICR dalam penghitungan suara pada Pemilu 2009 adalah contoh baik bagaimana pentingnya pengkajian dan ujicoba harus dilakukan sungguh-sungguh sebelum teknologi digunakan. Memang penghitungan berbasis teknologi ICR hanya menjadi pembanding penghitungan manual. Namun ketika prosesnya tersendat dan hasilnya tidak kredibel, maka hal itu akan mengembangkan opini macam-macam. Pengalaman ini juga yang membuat dalam Pemilu 2014, KPU tidak mempublikasikan hasil penghitungan berbasis teknologi. Sebagai gantinya, KPU memindai Formulir C-1, dan hasil pindaian tersebut dipublikasikan secara luas melalui [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id). Di sinilah KPU mengambil kebijakan tepat, sehingga hasil pindaian Formulir C-1 tidak hanya menunjukkan adanya tranparansi penyelenggaraan

pemilu, tetapi juga memungkinkan siapa saja untuk ikut mengontrol proses dan hasil pemilu.

Karena fungsi teknologi dalam pemilu hanya sebagai alat bantu, maka penerapannya harus tepat guna, yakni sesuai kebutuhan lembaga penyelenggara. Dalam hal ini penyelenggara pemilu dapat memutuskan pada tahapan mana penggunaan teknologi harus dimaksimalkan, dan pada tahap mana kehadiran teknologi tidak begitu diperlukan. Sementara itu dari pemilu ke pemilu selalu menunjukkan bahwa permasalahan utama pemilu Indonesia terjadi pada proses rekapitulasi penghitungan suara berjenjang, khususnya di PPS dan PPK, di mana sering terjadi kasus kecurangan dan manipulasi hasil rekapitulasi penghitungan suara, sehingga kehadiran teknologi bisa mengatasi masalah tersebut. Keempat, sesuai dengan tingkat kompleksitas teknologi, maka e-recap yang lebih sederhana daripada e-counting dan e-voting, maka praktek penggunaan teknologi dalam pemilu juga harus dimulai dari yang paling sederhana, lalu berkembang menuju yang lebih rumit sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Penggunaan teknologi untuk pemilu dapat digunakan sejak hulu hingga hilir pelaksanaan Pemilu. Namun terkait dengan waktu serta maka yang paling dapat segera direalisasikan adalah penggunaan E-Recap maupun melanjutkan apa yang telah dilakukan oleh KPU sebelumnya seperti Sidalih, Situng, Sipol dan Scan C1 yang didukung oleh Poin ketiga yaitu dasar hukum pelaksanaannya. Dengan fokus pada penggunaan E-Recap

serta pelaksanaan sistem-sistem yang telah dibangun maka Penyelenggara Pemilu dapat memberikan waktu untuk evaluasi penggunaan sistem tersebut dalam 2 periode pemilu sehingga penyelenggara akan dapat mengetahui teknologi manakah yang tepat guna untuk mendukung pelaksanaan pemilu sehingga teknologi dalam membantu efisiensi anggaran penyelenggaraan pemilu serta pelaksanaan Pemilu yang Luber dan Jurdil.

Demi kepastian hukum dan mendorong dilakukannya kajian serius dan ujicoba terus menerus, maka undang-undang pemilu harus mengatur penggunaan teknologi e-recap dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Namun dalam pengaturan hendaknya ditekanakan bahwa penggunaan e-recap adalah alternatif dari rekapitulasi penghitungan suara berjenjang. Dengan demikian, penyelenggara pemilu bisa memilih kapan dan di mana digunakan e-recap dan kapan dan di mana tetap mempertahankan rekapitulasi penghitungan suara berjenjang. Adapun pertimbangan untuk menggunakan teknologi e-recap adalah kesiapan perangkat teknologi, ketersediaan anggaran, kemampuan petugas dalam mengoperasikan alat, serta kesiapan pemilih, partai politik, calon dan masyarakat pada umumnya.

## REFERENSI

Foundation, O. K. (2015). Open Data Index Election. Retrieved from <http://index.okfn.org>: <http://index.okfn.org/dataset/elections/>.

BPPT. E-rekapitulasi. Invoasi untuk Pemilu 2014.

<http://www.bppt.go.id/teknologi-informasi-energi-dan-material/1815-e-rekapitulasi-inovasi-untuk-pemilu-2014>

Ikhsan Darmawan, d. (2014). Memhami E-Voting: Berkaca dari Pengalaman Negara-negara lain dan Jembaran (Bali). Jakarta: Yaysan Pustaka.

David L Dill, Bruce Scheiner, Barbara Simons. (2003, August 10). Voting and Technology: Who Gets to Count Your Vote? Retrieved August 2015, from Scheiner on Security: [https://www.schneier.com/essays/archives/2003/08/voting\\_and\\_technolog.html](https://www.schneier.com/essays/archives/2003/08/voting_and_technolog.html)

Husein, H. (2015). API Pemilu menuju Smart Election. Jakarta: Perludem.\

Husein, Harun, Republika. (2013, April 5). Hikayat Dapil Superman. Teraju .

Indoneia, K. P. (2015). Laporan Pelayanan Informasi Publik. . Jakarta: Komisi Pemilihan umum.

Kinanti, F. (2013, January 13). Les Journals. Retrieved August 10, 2015, from web.unair.ac.id: [http://fellinkinanti-fisip10.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-70905-Metode%20Analisis%20Hubungan%20Internasional-Studi%20Perbandingan.html](http://fellinkinanti-fisip10.web.unair.ac.id/artikel_detail-70905-Metode%20Analisis%20Hubungan%20Internasional-Studi%20Perbandingan.html)

Kundishora. (n.d.). The Role of Information and Communication Technology (ICT) in Enhancing Local Economic Development and Poverty Reduction. Harare: Zimbabwe Academic and Research Network.

Barkan, J. D. (2013). Technology is Not Democracy. Journal of Democracy, 159.

Setiawaty, Diah e. a. (2015). Modul Bahan Ajar S2 Tata

Kelola Pemilu: IT dan Pemilu. Yogyakarta: UGM& AEC.

Miller, L. (2015, July 14). <http://piratetimes.net/illegal-and-insecure-evoting-carried-out-in-argentina/>. Retrieved July 21, 2015, from <http://piratetimes.net/>: <http://piratetimes.net/illegal-and-insecure-evoting-carried-out-in-argentina>

(n.d.). Retrieved from World Bank : <http://www.appt.int/sites/default/files/Upload-files/ASTAP/Rept-5-e-Govt.pdf>.

Pamungkas, S. (2004). Disproporsionalitas Suara Dalam Pemilu Legislatif 2014. Retrieved 27 22, 2015, from Sigit Pamungkas: Ada Jalan Tengah: <http://sigitp.staff.ugm.ac.id/?p=53>

Rae, Douglas W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press

Reynold, A., & team, a. (2008). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Sweden: IDEA.

Surbakti, R. (2015). Mengapa Indonesia Membutuhkan Rekapitulasi Elektronik dan harus Menghindari Pemungutan Suara Secara Elektronik. *Diskusi Pengalaman Internasional dalam Teknologi Kepemiluan*, (p. 2). Jakarta.

Tempo/Rosdianahangka. (2012, February 22). [www.tempo.co](http://www.tempo.co). Retrieved 2015, from Tempo: <http://tempo.co/read/>

Transparency and Open Government. (n.d.). Retrieved from [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov): [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).

Wisanggeni, H. (2015). *API Pemilu: Sebuah Perjalanan Menyalakan Harapan*. Jakarta: Perludem.

# PROFIL PENULIS

## **LIA WULANDARI**

seorang Peneliti Perludem 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 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 ialah keuangan partai politik, dana kampanye, dan subsidi partai politik yang dilakukan bersama tim Perludem. Selain itu, ia aktif terlibat dalam advokasi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

## **USEP HASAN SADIKIN**

Pegiat rumahpemilu.org, portal berita dan data pemilu Indonesia yang merupakan bentuk layanan informasi pemilu Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Lelaki kelahiran Serang, 27 Oktober 1983 ini merupakan lulusan (2008) Geografi, FMIPA, Universitas Indonesia. Minat dan kritismenya terhadap demokrasi dan kesetaraan tak tertampung di profesinya sebagai konsultan pemetaan dan guru geografi. Usep lalu melibatkan aktivismenya pada isu kesetaraan gender di Jurnal Perempuan; isu disabilitas di Helen Keller International Indonesia, hingga sekarang di Perludem. Usep biasa berinteraksi melalui media sosial dan email di usep.99@gmail.com.

## **FADLI RAMADHANIL**

Menyelesaikan studi sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, pada Mei tahun 2013. Semasa mahasiswa Fadli aktif di Perhimpunan Mahasiswa Tata Negara Fakultas Hukum Unand, dan sejak 2011 bergabung dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Unand sebagai asisten peneliti. Selesai menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Fadli bergabung dengan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak Juni 2013 sampai sekarang. Di Perludem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. Fadli aktif menulis di beberapa media seperti Kompas, Republika, dan The Geotimes, serta Jurnal Pemilu&Demokrasi. Tulisannya banyak menilik persoalan pemilu, demokrasi, penegakan hukum, dan dinamika ketatanegaraan. email: fadlifhwa@gmail.com.

## **KHOIRUNNISA AGUSTIYATI**

Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Sosiologi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) Universitas Indonesia pada Januari 2010. Saat ini sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Sejak

2010 menggeluti isu dan dunia kepiluan paska lulus dari UI, dengan bergabung sebagai Peneliti Pemilu pada Centre for Electoral Reform (CETRO). Juni 2012 hingga saat ini, aktif bekerja sebagai Peneliti Pemilu di Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam dunia kepiluan, penulis aktif sebagai fasilitator dalam pelatihan dan workshop kepiluan. Terlibat secara aktif pada berbagai forum kerjasama antar lembaga-lembaga pemilu dan demokrasi, baik berskala nasional dan internasional. Turut terlibat dalam koalisi masyarakat sipil untuk mendukung penyelenggaraan pemilu secara profesional. Selain itu, juga aktif terlibat dalam advokasi undang-undang pemilu dan penyelenggara pemilu.

### **CATHERINE NATALIA**

Lahir di Bandung, 27 Desember 1972. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dari Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1996 dan Magister Hukum di Universitas Indonesia pada tahun 2005. Tenaga Teknis di Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia pada 2009-2015, bergabung dengan Perludem sejak Februari 2015 sebagai Legal Drafter.

### **PANDU DEWANTA**

Adalah mahasiswa aktif S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Saat ini aktif di BEM KEMA Universitas Padjadjaran dan PAKTA (Pusat Kajian Mahasiswa Hukum Tata Negara). Pada bulan Desember 2015 sampai dengan Februari 2016 sempat magang di Perludem untuk mempelajari kepiluan. Alamat email : pdewanata23@gmail.com

### **DEBORA BLANDINA SINAMBELA**

Menggemari dunia jurnalistik sejak masa kuliah dengan bergabung di Lembaga Pers Mahasiswa Suara USU. Meraih gelar Sarjana di Ilmu Komunikasi (S.ikom) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Sumatera Utara. Aktif meliput dan menulis Pemilihan Raya (Pemira) Kampus serta Pemilihan Gubernur Sumatera Utara Tahun 2013. Kemudian menjadi Staff Media Center KPU Sumut pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, kerjasama antara Yayasan Kippas, KPU Sumut dan Perludem. Menjadi Ketua Klub Penulis Perempuan Sumut dan koordinator penulisan calon legislatif perempuan di Sumut. Saat ini aktif Perludem menjadi Jurnalis rumahpemilu.org sejak 2015.

### **MAHARDHIKA**

Bergiat di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak 2014, mengelola rumahpemilu.org, serta mempunyai ketertarikan pada isu perempuan dan anak muda di pemilu. Ia juga menjadi kontributor tetap youthproactive.com.

### **HEROIK M PRATAMA**

Lahir pada tanggal 16 November 1992, di Kota Bogor Jawa Barat. Pria yang dikenal dengan sapaan Heroik meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik 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, sebagai salah satu pendiri Dewan Mahasiswa FISIPOL UGM, serta menteri aksi dan propaganda BEM KM UGM. Pada tahun 2014, ia pernah menjadi asisten peneliti di Reaserch Center of Politics and Government (POLGOV) UGM dan November 2014 aktif di Perludem sebagai peneliti yang menggeluti isu sistem pemilu dan sistem kepartaian.

### **DIAH SETIAWATY**

Adalah Program Officer API (Application Programming Interface) Pemilu, program database pemilu Perludem. API Pemilu bertujuan memberikan informasi yang lebih baik kepada pemilih, meningkatkan akses publik terhadap informasi pemilu, serta meningkatkan partisipasi pemilih melalui penggunaan teknologi. Program API Pemilu terus mendukung upaya Komisi Pemilihan Umum dalam menyediakan akses yang lebih mudah untuk membuka data, terutama data pemilu. Perempuan yang dikenal dengan sapaan Diah juga aktif dalam advokasi terbuka gerakan data di Indonesia, dan salah satu pendiri Open Data Club. Diah telah beberapa kali berbicara di forum-forum internasional diantaranya Open Government Partnership Asia-Pacific Regional Meeting (Bali, 2014), International Conference Civil Society in Development (2014), Asean Election Stakeholder Forum (Timor Leste, 2015) Open Data International Conference (2015) dan menjadi lead dalam penyelenggaraan International Open Data Research Symposium (Jakarta, 2015). Selain itu, Diah terlibat dalam program-program pendidikan pemilih di Perludem.

### **SEBASTIAN VISHNU**

Lulusan Hubungan Internasional Universitas Padjdjaran ini aktif di Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak awal tahun 2014. Pria yang dikenal dengan sapaan Bastian ini memiliki ruang lingkup dan minat kajian pada isu-isu teknologi kepemiluan. Selain itu, ia aktif pengembangan gerakan Open Data di Indonesia dengan berbagai organisasi lainnya.

### **KHOLILULLAH P**

Adalah seorang aktivis yang bergabung di Perludem sejak 2013. Lepas dari aktivisme kampus, lelaki ini kemudian menggeluti dunia organisasi masyarakat sipil di Aceh sejak 2006: Forum LSM Aceh, Forum Peneliti Aceh, dan Aceh Institute. Berbagai isu terkait peace building dan good governance telah dilaluinya, termasuk isu kepemiluan daerah. Hal ini pula yang mendorong dirinya untuk memberikan perhatian khusus terhadap dinamika kepemiluan daerah, terutama daerah-daerah mendapatkan tag khusus seperti Aceh, Papua, Papua Barat, Yogyakarta, dan DKI Jakarta. Sebagai seorang yang juga merupakan lulusan profesi Akuntan dari Fakultas Ekonomi Unsyiah, lelaki yang lahir di tahun 1984 ini juga berminat serta terus mendalami isu anggaran kepemiluan.





## 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 kepiluan 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

