



Perludem  
PELAKSANAAN KEMERDEKAAN PEMILU DAN DEMOKRASI

# Jurnal Pemilu & Demokrasi



Jurnal  
#6  
2013

## MEMOTRET PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014

**Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014**

Muhammad

**Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Legislatif** Alvon Kurnia Palma

**Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Melalui Pembatasan Transaksi Keuangan Tunai** Refki Saputra

**Penegakan Hukum Pidana Pemilu** Linna Nindyahwati

**Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokratis**

Joko Riskiyono

**Pemilukada Jaya Wijaya dalam Pandangan Mata** Fadli Ramadhani

**Rezim Pelanggaran dan Mahkamah Konstitusi** Purnomo Pringgodigdo





Perludem  
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal  
#6  
2013

## MEMOTRET PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014



**Perludem**  
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

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.



# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

**DEWAN PENGARAH**

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

**PENANGGUNG JAWAB**

Titi Anggraini

**PEMIMPIN REDAKSI**

Veri Junaidi

**REDAKTUR PELAKSANA**

Rahmi Sosiawaty

**REDAKTUR**

Lia Wulandari  
Fadli Ramadhani

**SEKRETARIS REDAKSI**

Ibrohim

**TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL**

jabrik.com

**ALAMAT REDAKSI:**

Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan  
Telp: 021 - 8300 004 Fax: 021-8379 5697  
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com  
www.perludem.or.id

# DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi .....	v
<b>Menilik Kesiapan Bawaslu dalam Menangani Pelanggaran dan Sengketa Pemilu 2014</b> Muhammad.....	1
<b>Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Legislatif</b> Alvon Kurnia Palma.....	33
<b>Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Melalui Pembatasan Transaksi Keuangan Tunai</b> Refki Saputra .....	63
<b>Penegakan Hukum Pidana Pemilu</b> Linna Nindyahwati .....	87
<b>Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokratis</b> Joko Riskiyono .....	115
<b>Pemilukada Jaya Wijaya dalam Pandangan Mata</b> Fadli Ramadhanil .....	145
<b>Rezim Pelanggaran dan Mahkamah Konstitusi</b> Purnomo Pringgodigdo .....	157
Resensi Buku <b>Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator</b> .....	179
Profil Penulis.....	181
Profil Perludem .....	182



# PENGANTAR REDAKSI

SETIAP tahapan pemilu membuka terjadinya peluang sengketa. Baik sengketa antara calon peserta pemilu dengan para penyelenggara, sengketa antar penyelenggara, ataupun sengketa sesama peserta pemilu. Oleh sebab itu, instrument hukum yang mengatur penyelenggaraan pemilu telah memfasilitasi sengketa pemilu ini.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang mengatur penyelenggaraan pemilu legislatif telah bagaimana proses penegakan hukum pemilu dilaksanakan. Mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian pemilu, sudah diatur di dalam UU No.8/2012. Isu penegakan hukum pemilu ini sangat penting untuk ditelusuri lebih jauh karena bisa menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan suatu pemilihan umum yang jujur dan adil.

Pembagian proses penegakan hukum pemilu ini dikupas secara tuntas oleh Alvon Kurnia Palma dalam tulisannya yang berjudul “Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Legislatif”. Alvon secara rinci membagi bentuk-bentuk sengketa pemilu, kemudian lembaga apa yang berwenang dalam menindak dan menyelesaikannya. Tulisan ini membahas secara historis proses penegakan hukum pemilu, kemudian tantangan serta celah dalam proses penegakan hukum pemilu pada 2014 mendatang. Dalam kekhawatiran tersebut Alvon juga memberikan rekomendasi apa yang bisa menjadi pilihan bagi para pengambil kebijakan dalam menyelesaikan persoalan.

Berikutnya, agak lebih spesifik pada satu lembaga dengan judul “Menilik Kesiapan Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran Dan Sengketa Pemilu 2014” oleh Muhammad. Muhammad mendetail peran Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu pada 2014 nantinya. Meskipun, sebagai salah satu bagian penyelenggara pemilu, Bawaslu sudah berperan semenjak tahapan pemilu pertama dilaksanakan bersama-sama dengan KPU. Muhammad juga menyampaikan konsep dan tugas Bawaslu dalam menjalankan perannya sebagai pengawas dalam proses penyelenggaraan pemilu. Tulisan ini juga mencoba mengupas fenomena-fenomena yang

bisa menjadi pemicu munculnya sengketa dan Bawaslu berperan dalam mengawasi terjadinya fenomena pelanggaran tersebut.

Selanjutnya dilanjutkan oleh tulisan Refki Saputra, yang menuangkan pemikirannya dalam tulisan dengan judul “Mendorong Transparansi Dan Akuntabilitas Dana Kampanye Melalui Pembatasan Transaksi Keuangan Tunai”. Gagasan besar dari tulisan Refki ini adalah mendorong transparansi dana kampanye dari para peserta pemilu. Tulisan ini membahas secara historis, bagaimana pengalaman pada pemilu 2004 dan 2009, masih banyak partai politik yang menerima dana dari sumber yang tidak sah menurut UU, dan tidak bersih dan transparan dalam pelaporan dana kampanye kepada KPU dan public. Kemudian kekhawatiran dari sumber dana yang diterima oleh parpol dan peserta pemilu, berasal dari uang kejahatan. Oleh sebab itu, salah satu gagasan untuk melacak perilaku para peserta pemilu yang seperti ini adalah dengan membatasi transaksi tunai dalam dana kampanye.

Tulisan berikut agak lebih meruncing ke salah satu bentuk pelanggaran pemilu. Yaitu tulisan yang disampaikan oleh Linda Nindyahwati, mendalami persoalan pidana pemilu. Tulisan yang berjudul “Penegakan Hukum Pidana Pemilu” secara tajam membahas seluk beluk persoalan pidana pemilu. Salah satu bagian yang disoroti adalah persoalan limitasi waktu yang seolah memburu penyelesaian sengketa pemilu. Kemudian juga membahas perdebatan penerapan pemidanaan kumulatif yakni penjara dan denda dalam penegakan pidana pemilu.

Berikutnya tulisan dari Joko Riskiyono. Tulisan yang berjudul “Hak Publik Berpartisipasi Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu Demokratis” membahas apa yang bisa dilakukan public untuk ikut berpartisipasi dalam mensukseskan penyelenggaraan pemilu. Tulisan ini coba menggali peran dari publik untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu sebagai wujud dari sarana pendidikan dan partisipasi public dalam suatu penyelenggaraan pemilu.

Kemudian ada laporan pandangan mata yang dilakukan oleh Fadli Ramadhanil pada penyelenggaraan Pemilu pada Kabupaten Jaya Wijaya pada 19 September yang lalu. Banyak hal menarik yang ditemukan, khususnya persoalan system noken apakah masih bisa dipertahankan

ditengah kekhawatiran banyaknya potensi pelanggaran dalam system noken ini. Misalnya persoalan akurasi data pemilih, kecurangan dalam bentuk penggelembungan suara, dan praktik politik uang.

Terakhir, jurnal kali ini ditutup oleh tulisan Purnomo Pringgodigdo. Tulisan yang berjudul "Rezim Pelanggaran dan Mahkamah Konstitusi(Refleksi Pemilukada Sumatera Selatan)" bercerita kronologis lengkap proses Pemilukada Provinsi Sumatera Selatan, dan bagaimana proses penyelesaian sengketa hasil Pemilukada di Mahkamah Konstitusi

Akhirnya, kami segenap redaksi jurnal Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), mengucapkan selamat membaca atas terbitnya jurnal edisi kali ini.

Jakarta, Oktober 2013

**Redaksi**



# **MENILIK KESIAPAN BAWASLU DALAM MENANGANI PELANGGARAN DAN SENGKETA PEMILU 2014**

Oleh: **Muhammad**

## **ABSTRAK**

*Sebagai bagian dari sistem administrasi pemilu, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dibentuk untuk memastikan proses pemilu berjalan berdasarkan undang-undang. Dalam melaksanakan tugasnya, Bawaslu dilengkapi dengan tugas penegakkan yang memiliki wilayah hukum asli dalam prosedur administrasi terhadap pelanggaran pemilu, administrasi, kode etik, dan resolusi sengketa pemilu. Menjelang pemilu 2014, Bawaslu berkomitmen untuk mencegah masalah panjang mengenai politik uang, pelanggaran dana kampanye, keterlibatan birokrat, dan masalah pelaksanaan pemilu lainnya. Tentunya Bawaslu tidak bisa bekerja sendiri. Pada paraktiknya, penegakkan hukum pemilu didukung juga oleh Polri, Jaksa Agung, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan KPU itu sendiri serta masyarakat luas sebagai tulang punggung dalam pengawasan partisipasi pemilu.*

*Kata kunci: Bawaslu, Badan Pengawas Pemilu, Pelanggaran pemilu, resolusi sengketa pemilu.*

## **ABSTRACT**

*As a part of of Elections Administers system, the Elections Supervisory Board (Bawaslu) was created to ensure elections process to comply*

*with regulations. Fulfilling that mission, the Board equipped with its enforcement duties which consist of original jurisdiction in administrative procedures for elections crimes, administrative and ethics violations, and elections disputes resolution. Facing the next Election 2014, the Boardis committed to anticipating the long history of money politics, campaign finance violations, bureaucratic partisanship, and electoral roll problems. The Board, of course does not bear the responsibility alone. At practice, law enforcement of elections is supported by the National Police, the Attorney General, the Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Center (INTRAC/PPATK), the Elections Commission itself and the rest of civil society as the backbone of elections partisipatory supervision.*

*Keywords: Bawaslu, Elections Supervisory Board, elections violation, elections disputes resolution*

## **PENDAHULUAN**

Dengan membaca regulasi kepiluan di Indonesia, terlihat bahwa perancang undang-undang menghendaki lembaga pengawas Pemilu eksis karena posisi maupun perannya dinilai strategis dalam upaya pengawasan Pemilu (Tjiptabudy 2009). Secara konstitusional hal ini didukung oleh pendapat MK dalam Putusan MK No. 11/PUU-VIII/2010 yang menyatakan bahwa istilah “suatu komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan Pemilu. Dengan demikian mencakup KPU dan juga Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi. Berdasarkan sisi yuridis tersebut, jelas bahwa konsep pengawasan Pemilu di Indonesia diwujudkan secara institusi dalam lembaga Bawaslu, yang mana memperkuat aspek pengawasan partisipatif masyarakat (Bawaslu 2010).<sup>1</sup>

---

1 Terdapat sanggahan terkait aspek pengawasan partisipatif ini yang menyebutkan bahwa partisipasi pemilih dalam melakukan pengawasan juga dinilai makin menurun bila dibandingkan dengan Pemilu sebelumnya karena keberadaan Bawaslu/Panwas lebih banyak menjadi alasan bagi warga masyarakat dan parpol peserta pemilu untuk tidak melakukan pengawasan daripada mendorong partisipasi warga masyarakat dan parpol melakukan pengawasan pemilu (Surbakti 2011).

Dalam rangka Pemilu 2014, Bawaslu bertugas mengawasi setiap tahapan Pemilu dengan melaksanakan kewenangan pencegahan dan penindakan pelanggaran. Wewenang menangani pelanggaran ini meliputi jenis pelanggaran administratif Pemilu, tindak pidana Pemilu, dan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu. Di samping itu, Bawaslu juga diperkuat dengan wewenang penyelesaian sengketa Pemilu. Berikut ini adalah garis besar konsep pengawasan Pemilu, tugas Bawaslu untuk menangani pelanggaran dan sengketa Pemilu dimaksud. Sekaligus memuat peristiwa aktual yang mewarnai kesiapan Bawaslu dalam menghadapi Pemilu 2014.

## KONSEP TUGAS BAWASLU DAN SEKILAS KOMPARASI

Bawaslu merupakan bagian dari kesatuan sistem penyelenggaraan Pemilu, yang mana di dalamnya juga terdapat Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Menurut UU Nomor 15 Tahun 2011, Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan, dan bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis.<sup>2</sup> Dalam rangka Pemilu 2014, tugas dan wewenang Bawaslu ini diperkuat dengan lahirnya UU Nomor 8 Tahun 2012 memberikan wewenang bagi Bawaslu sebagai lembaga penyelesai sengketa yang mana keputusan Bawaslu dalam sengketa Pemilu merupakan keputusan bersifat terakhir dan mengikat, kecuali sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota legislatif.

Model tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Bawaslu ini dapat diperbandingkan dengan peran yang dimiliki oleh *Election Commission* di Thailand dan India, serta *Federal Election Commission (FEC)* di Amerika Serikat. Tentu dengan catatan bahwa model pengawasan Pemilu

---

<sup>2</sup> Pasal 73 ayat (1) dan (2).

pada negara-negara tersebut memiliki banyak perbedaan dengan peran Bawaslu di Indonesia, terutama mengenai ruang lingkup pengawasan, wewenang penindakan, dan keberadaan lembaga (khusus pengawasan atau terintegrasi dengan pelaksana Pemilu).

Di Thailand, *Election Commission* memiliki tugas mengurus dan mengatur pengadaan ministrasian kampanye Pemilu dan secara ketat membatasi pengeluaran kampanye, iklan, hingga ukuran, jumlah, dan penempatan poster kampanye (Ockey 2008). Selain itu, komisi juga diberi amanat konstitusi untuk memulai investigasi formal terhadap aktivitas kampanye para kandidat. Hasil investigasi ini menjadi pertimbangan bagi komisi untuk mengeluarkan “kartu merah” atau “kartu kuning”. Kartu kuning menandakan kandidat diperbolehkan untuk ikut kontes Pemilu, sementara kartu merah berarti kandidat di-diskualifikasi dari proses Pemilu (Schafferer 2008).

Sementara di India, *Election Commission* menjadi lembaga tunggal dan otonom yang dipercaya konstitusi untuk melaksanakan tugas mengawasi, sekaligus memerintah dan mengontrol seluruh Pemilu tingkat nasional dan negara bagian. Komisi harus mengawasi tidak hanya proses pemungutan suara, namun juga meliputi proses Pemilu keseluruhan. Tidak hanya itu, komisi berwenang juga memastikan norma dan aturan Pemilu dilaksanakan agar demokrasi berjalan efektif. Dalam kapasitas ini, komisi menengahi penyalahgunaan kekuasaan oleh partai penguasa, melindungi kepentingan minoritas dan oposisi, melakukan arbitrase antar-partai politik atau antara pemerintah pusat dan negara bagian, sekaligus mengawasi kepatuhan seluruh partai terhadap kode perilaku (Katju 2006). Begitu besarnya wewenang *Election Commission* ini menjadi sorotan ketika tidak diimbangi dengan upaya untuk mempertahankan legalitas kewenangannya dalam hal ditantang oleh pemerintah ataupun Mahkamah Agung. Seperti halnya terjadi pada kasus ditolaknya usulan komisi oleh pemerintah terkait kewajiban foto pada kartu identitas untuk Pemilu, dan dibatalkannya rencana komisi untuk melarang *exit polls* (Deshpande 1999).

Berbeda lagi halnya dengan *Federal Election Commission* (FEC) di Amerika Serikat, lembaga ini merupakan agensi pemerintah federal yang dibentuk oleh kongres untuk mengadministrasi, mengawasi kepatuhan,

dan menyusun kebijakan berdasarkan Federal Campaign Act (FECA). Dengan kata lain, FEC memiliki wewenang khusus dalam hal kampanye Pemilu. FEC ini memiliki yurisdiksi eksklusif untuk penegakan hukum perdata yang bersumber dari FECA, dan memiliki kekuasaan diskresi tunggal untuk menentukan terjadi atau tidaknya pelanggaran perdata terhadap FECA (Smith and Hoersting 2002). Berbeda dengan India yang memiliki Election Commission yang melaksanakan Pemilu sekaligus berperan mengawasi pelaksanaannya, FEC tidak berwenang melaksanakan Pemilu. Tugas untuk memberikan panduan praktik dan prosedur Pemilu di Amerika Serikat dilaksanakan oleh *State Commissioner of Elections* dan pelaksanaannya dilakukan oleh *County Commissioner of Elections* beserta jajarannya.

## KONSEP PENGAWAS PEMILU DALAM PENANGANAN PELANGGARAN

Bawaslu beserta jajarannya merupakan lembaga pelaksana pengawasan yang mana dari hasil pengawasannya dapat ditindaklanjuti menjadi temuan pelanggaran, selain itu Bawaslu berwenang untuk menerima laporan pelanggaran dari masyarakat. Dari temuan dan laporan tersebut, pengawas Pemilu melakukan kajian untuk memproses apakah suatu kasus memenuhi kriteria pelanggaran atau tidak. Mekanisme pengawasan demikian ini memiliki dua aspek penting yaitu *pertama*, aspek upaya proaktif Pengawas Pemilu dalam melaksanakan tugas pengawasan agar menjadi daya tangkal (*deterrence*) bagi terjadinya pelanggaran Pemilu. Selain itu, *kedua*, ada aspek partisipasi masyarakat yang terlihat dari wewenang pengawas Pemilu dalam menerima laporan dugaan pelanggaran Pemilu.

Pengawasan Pemilu sering dianggap hanya penting pada saat hari pemungutan suara, dan sedikit perhatian pada keseluruhan proses yang berlangsung sejak jauh-jauh hari sebelumnya. Sering ditemui bahwa pemantau internasional, pejabat pemerintahan, dan jurnalis mengamati langsung Pemilu hanya pada beberapa hari krusial sekitar pemungutan suara, dan menilai hasilnya pada keesokan harinya (Carothers 1997). Namun

Bawaslu sendiri secara tegas ditugaskan mengawasi Pemilu sebagai proses yang berkesinambungan dari masa persiapan Pemilu hingga penetapan hasil Pemilu.

Menurut UU Nomor 15 Tahun 2011, mekanisme pengawasan Pemilu ini dipilah menjadi dua periode, yaitu pengawasan pada masa persiapan dan pengawasan saat pelaksanaan tahapan Pemilu. Pengawasan persiapan penyelenggaraan Pemilu terdiri atas:

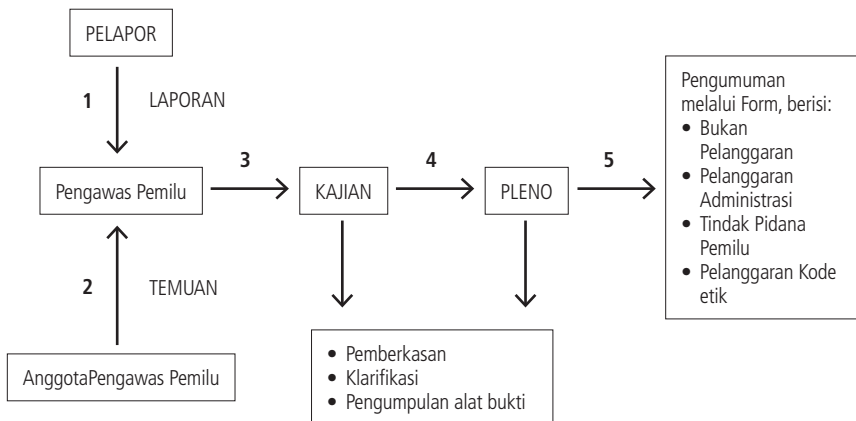
1. perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
2. perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
3. pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan
5. pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara yang termasuk dalam periode pengawasan pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu adalah:

1. pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
2. penetapan peserta Pemilu;
3. 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;
4. pelaksanaan kampanye;
5. pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
6. pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;

7. pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
8. pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
9. proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;
10. pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
11. pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
12. pelaksanaan putusan DKPP; dan
13. proses penetapan hasil Pemilu.

Bagan 1. Proses Penanganan Pelanggaran Pemilu



Dalam seluruh periode pengawasan tersebutlah Pengawas Pemilu bertugas menangani pelanggaran. Penanganan pelanggaran dilakukan dengan cara mengumpulkan alat bukti, meminta klarifikasi, melakukan pengkajian untuk kemudian dugaan pelanggaran akan diklasifikasikan sebagai jenis pelanggaran administrasi, tindak pidana, dan/atau pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Jika terdapat cukup bukti, proses penanganan pelanggaran dilanjutkan dengan penerusan hasil kajian atas laporan kepada instansi yang berwenang dan memantau pelaksanaan tindak lanjut pelanggaran tersebut. Pelanggaran berupa tindak pidana diteruskan ke kepolisian sebagai penyidik, administrasi diteruskan ke KPU/jajarannya, kemudian pelanggaran kode etik diteruskan ke DKPP.

## A. Penanganan Pelanggaran Administrasi

Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan Penyelenggara Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.<sup>3</sup> Pelaku dalam pelanggaran administrasi Pemilu adalah penyelenggara Pemilu sendiri, atau peserta Pemilu yang meliputi pasangan calon Pemilu Kada, calon Pemilu Legislatif, calon Pemilu Presiden, atau Tim kampanye.

Menurut data yang diperoleh Bawaslu, jenis pelanggaran administrasi, menempati urutan teratas jumlah pelanggaran yang sering terjadi pada setiap tahunnya. Pada tahun 2012, terdapat 211 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan ke KPU,<sup>4</sup> sedangkan tahun sebelumnya jumlah pelanggaran administrasi mencapai 565 kasus.<sup>5</sup>

Bentuk pelanggaran administrasi yang seringkali terjadi di antaranya adalah Daftar Pemilih Sementara (DPS) tidak diumumkan, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang tidak akurat, ketidaksesuaian berkas syarat pencalonan, kesalahan dalam pemasangan alat peraga kampanye, dan surat undangan pemilih yang tidak dibagi.

---

3 Pasal 1 angka 24 Peraturan Bawaslu Nomor 14 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

4 Data Pelanggaran Bawaslu Tahun 2012.

5 Materi Konferensi Pers-Laporan Akhir Tahun Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Tahun 2011, tanggal 20 Desember 2011.

## B. Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana dalam undang-undang Pemilu yang penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan. Kualifikasi pelaku dalam tindak pidana Pemilu meliputi setiap orang, Pasangan calon Pemilu Kada, Calon Pemilu Legislatif, Calon Pemilu Presiden, Tim kampanye, serta penyelenggara Pemilu.

Bawaslu mencatat bahwa pada tahun 2012 lalu terdapat setidaknya 49 kasus tindak pidana Pemilu (dari sebanyak 224 laporan/temuan tindak pidana) diteruskan oleh pengawas Pemilu kepada kepolisian. Kepolisian kemudian meneruskan 12 kasus di antaranya kepada kejaksaan.<sup>6</sup>

Pada tahun 2011 sebelumnya, terdapat 372 tindak pidana Pemilu yang diteruskan kepada kepolisian. Dari angka tersebut, 188 kasus dihentikan oleh kepolisian, sedangkan 16 pelanggaran diteruskan kepada kejaksaan.<sup>7</sup>

Bentuk tindak pidana yang paling sering terjadi adalah politik uang, yang terjadi pada hampir seluruh tahapan Pemilu. Dalam Pemilu kada, politik uang merupakan tindakan yang dilarang berdasarkan Pasal 117 ayat (2) UU Pemerintahan Daerah. Bentuk pelanggaran berupa *money politics* yang terjadi di antaranya adalah bujukan agar pemilih mencoblos pasangan calon tertentu dengan imbalan uang sejumlah Rp 20.000 hingga Rp 5.000.000. Dalam laporan/temuan yang ditangani pengawas Pemilu, pelaku pelanggaran *money politics* ini di antaranya adalah tim sukses, warga biasa yang tidak jelas berkaitan dengan tim sukses/pasangan calon, pemuka masyarakat (kepala desa, ketua RT/RW, pejabat desa, dll), petugas PPS. Selain itu terdapat juga kasus *money politics* yang mana dilakukan dengan memberikan barang seperti hadiah/doorprize, pakaian, dan bahan makanan pokok (minyak goreng, gula pasir, mi instan).

Bentuk tindak pidana lain yang juga banyak terjadi adalah mencoblos lebih dari satu kali, kampanye di luar jadwal, manipulasi penghitungan suara, dan sebagainya.

6 Data Pelanggaran Bawaslu Tahun 2012.

7 Materi Konferensi Pers-Laporan Akhir Tahun Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Tahun 2011, tanggal 20 Desember 2011.

## C. Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu

Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan, sebagaimana diatur dalam Peraturan bersama KPU, Bawaslu, DKPP Nomor 13, Nomor 11, Nomor 1 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

Pelaku dalam pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu meliputi penyelenggara Pemilu baik anggota maupun staf Sekretariat dari KPU beserta seluruh jajarannya maupun Bawaslu beserta seluruh jajarannya. Akibat dari pelanggaran atas kode etik penyelenggara Pemilu adalah si pelaku dapat dijatuhi sanksi teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap.<sup>8</sup>

## D. Sengketa Pemilu

Di samping menangani pelanggaran, Bawaslu juga memiliki wewenang untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Sengketa Pemilu didefinisikan sebagai perselisihan antara dua pihak atau lebih yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu (*vide* Pasal 1 angka 13 Perbawaslu Nomor 24 Tahun 2009), yang mana tidak termasuk ranah pelanggaran dan perselisihan hasil Pemilu. Sengketa Pemilu ini timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak atau suatu ketidakjelasan tertentu yang berkaitan dengan suatu masalah, fakta kegiatan, peristiwa, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu Kada (*vide* Pasal 3 huruf a), atau keadaan dimana pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, dan/atau penghindaran dari pihak lain (*vide* Pasal 3 huruf b).

Keputusan Bawaslu dalam sengketa Pemilu merupakan keputusan

---

<sup>8</sup> Pasal 17 Peraturan bersama KPU, Bawaslu, DKPP No 13, No. 11, No 1 Tahun 2012.

bersifat terakhir dan mengikat, kecuali sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi partai politik peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota legislatif. Untuk sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi partai dan daftar calon tetap anggota legislatif, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi TUN, setelah diselesaikan terlebih dahulu di Bawaslu.

Dengan demikian, secara umum wewenang Bawaslu terkait sengketa Pemilu Legislatif dapat diproyeksikan menjadi 2 (dua) jenis sengketa, antara lain:

NO.	JENIS SENGKETA	ISTILAH MENURUT PASAL 257 DAN PASAL 268 UU NO. 8 TAHUN 2012	SIFAT KEPUTUSAN BAWASLU	UPAYA HUKUM
1.	Sengketa antar peserta Pemilu	Sengketa Pemilu	Terakhir dan mengikat	-
2.	Sengketa antara Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota	Sengketa Pemilu (untuk keputusan KPU yang SELAIN tentang verifikasi parpol peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota legislatif) Sengketa TUN Pemilu (Khusus untuk keputusan KPU tentang verifikasi parpol peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota legislatif)	Terakhir dan mengikat  Dapat diajukan upaya hukum.	-  Gugatan tertulis ke Pengadilan Tinggi TUN

## PELANGGARAN YANG PERLU DIANTISIPASI:

Berdasarkan tren pelanggaran Pemilu yang selama ini terjadi, Bawaslu dapat menentukan pelanggaran-pelanggaran mana yang menjadi titik rawan dan perlu diantisipasi. Pertimbangan menentukan prioritas titik rawan ini didasarkan atas frekuensi terjadinya pelanggaran di masa sebelumnya, atau didasarkan keseriusan dampak yang dapat terjadi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, di bawah ini diuraikan beberapa pelanggaran yang penting untuk diwaspadai.

### Money Politics

Mengutip Robison dan Hadiz(2004), politik di Indonesia hari ini bergerak didominasi oleh logika *money politics*, karena partai

membutuhkan dukungan finansial dari pengusaha swasta. Iuran keanggotaan pada umumnya tidak signifikan sebagai dana masyarakat. Logika demikian ini mempengaruhi pemilihan gubernur atau bupati pada sebelum diperkenalkannya Pemilihan kepala daerah langsung pada 2005, ketika kompetisi kepala daerah ditentukan oleh aliran uang yang cukup besar bagi anggota dewan (Rifai 2003). Kondisi tersebut akhirnya dianggap tidak banyak berubah ketika dilaksanakan pemilihan kepala daerah langsung dan menjalar ke Pemilu Legislatif bahkan Pemilu Presiden, yang mana aliran “*money politics*” tersebut berubah menjadi biaya bagi partai pendukung dan untuk kampanye (Ufen 2006). Menurut penelitian Rinakit (2006), para peserta pemilihan gubernur/bupati menghabiskan rata-rata dana 10 juta US Dollar pada tingkat provinsi dan 1,6 juta US Dollar pada tingkat kabupaten/kota (Rinakit 2005).

Upaya regulasi dalam menghadang *money politics* tersebut adalah dengan memberikan ancaman pidana bagi bentuk-bentuk pemberian atau janji memberi uang dalam rangka penggunaan hak pilih. Dalam Pemilu Legislatif 2014, Pasal 297, Pasal 301 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU Nomor 8 Tahun 2012 mengatur ancaman pidana pada *money politics* waktu pencalonan anggota DPD, serta pada saat kampanye. Ketentuan pidananya adalah sebagai berikut:

### **Pasal 297**

Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dipidana dengan pidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

### **Pasal 301**

1. Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau

materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

2. Setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 84 dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).
3. Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

## Pelanggaran Sumbangan Dana Kampanye

Pengawasan dana kampanye Pemilu menurut perspektif Bawaslu adalah bertujuan untuk memastikan terlaksananya kampanye Pemilu Legislatif melalui penerimaan, penggunaan, pengelolaan, dan pelaporan dana kampanye oleh peserta Pemilu secara legal, transparan, dan akuntabel. Dalam rangka tujuan tersebut, Bawaslu seharusnya melihat bahwa pengawasan terhadap dana kampanye Pemilu Legislatif tidak terbatas pada informasi yang diperoleh Bawaslu dari salinan hasil audit dana kampanye peserta Pemilu. Namun juga mencakup laporan awal

dana kampanye, dan dapat meluas hingga pengawasan proses penerimaan sumbangan dana kampanye, serta aktivitas pengeluaran dana kampanye yang meliputi pengeluaran operasi, pengeluaran modal, dan rincian lain-lain yang dicurigai melanggar batasan sumbangan dana kampanye.

NO.	JENIS PEMILU	BATASAN SUMBANGAN	ANCAMAN PIDANA PENYUMBANG	ANCAMAN PIDANA PENERIMA SUMBANGAN
1.	DPRdan DPRD	Perorangan: Rp 1 Milyar	Pasal 303 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012	Pasal 303 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012
		Kelompok: Rp 7,5 Milyar	Pasal 303 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012	Pasal 303 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012
2.	DPD	Perorangan: Rp 250 juta	Pasal 304 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012	Pasal 304 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012
		Kelompok: Rp 500 juta	Pasal 304 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012	Pasal 304 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012
3	DPR, DPD dan DPRD	Penyumbang yang tidak diperbolehkan (Pasal 139 ayat (1))	-	Pasal 305 UU No. 8 Tahun 2012

Dalam menangani dugaan pelanggaran terkait dana kampanye ini, Bawaslu akan menjalankan nota kesepahaman dengan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dengan memberikan informasi kepada PPATK. Dalam melakukan analisis, PPATK membandingkan profil orang yang dicurigai dengan transaksi yang dilakukan, dengan pembagian tugas yaitu PPATK melaksanakan analisis dengan cara “*follow the money*” sementara Bawaslu melakukan upaya “*follow the suspect*” (Prasetyo 2012).

## Validitas Daftar Pemilih

Berdasarkan pengalaman Pemilu 2009, Keputusan KPU tentang penetapan daftar pemilih tetap (DPT) berpotensi besar menimbulkan masalah. Di satu sisi, pemilih yang namanya tidak terdapat dalam DPT terbuka peluang untuk melaporkan petugas pemilu ke pengawas pemilu, karena mereka dianggap melanggar ketentuan tindak pidana pemilu; disisi lain, partai politik peserta pemilu, atau calon anggota DPD, bisa mengajukan gugatan sengketa pemilu ke lembaga pengawas pemilu apabila mereka

merasa dirugikan oleh keputusan tersebut karena pemilih yang berpotensi memilih dirinya, namanya tidak masuk dalam DPT(Supriyanto, Junaidi and Darmawan 2012).

Pada Daftar Pemilih Potensial Pemilu (DP4) untuk Pemilu 2014, Bawaslu menemukan kesalahan administrasi dalam DP4 sebanyak 3,9 juta pemilih atau sekitar 2 persen di 32 Provinsi di Indonesia (tanpa Provinsi Papua). Pada daftar pemilih yang diberikan oleh Ditjen Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil (Adminduk Capil) Kemendagri tersebut, Bawaslu menemukan ketidakcocokan antara Nomor Induk Kependudukan (NIK), jenis kelamin dari penduduk dalam DP4, dan adanya pengulangan tanggal dan bulan lahir yang sama dalam satu TPS. Kesalahan administrasi dalam DP4, terbesar terjadi di Provinsi Banten sebesar 5 persen, yakni terjadi kesalahan sebanyak 425 ribu pemilih dari total 7,7 juta pemilih dan Provinsi Sulawesi Utara sebesar 4,7 persen, yakni terjadi kesalahan sebanyak 93 ribu pemilih dari sekitar 1,9 juta pemilih.<sup>9</sup>Terkait kesalahan ini, Bawaslu berkoordinasi dengan KPU untuk melakukan *cross check* agar kesalahan sebagaimana terjadi pada tahun 2009 tidak terulang. Upaya *cross check* ini diharapkan semakin terbantu dengan partisipasi masyarakat yang telah difasilitasi KPU untuk melakukan pengecekan secara online, setelah diluncurkannya Daftar Pemilih Sementara pada situs KPU.

#### Birokrasi yang Tidak Netral

Dalam Pemilu, undang-undang mengatur pelarangan pelibatan pejabat-pejabat negara dalam kampanye, seperti hakim, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa. Selain itu dilarang juga melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan. Sementara dalam Pemilu Legislatif berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2012, secara umum melarang jabatan dan profesi yang sama dengan ketentuan dalam Pemilukada untuk ikut serta dalam kampanye, namun istilah larangan umum bagi “pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri” diganti dengan menyebut spesifik jabatan seperti Ketua, Wakil Ketua, dan

9 Data yang disampaikan Bawaslu dalam Rapat Dengar Pendapat dengan Komisi II DPR RI, Senin 15 Juli 2013.

anggota Badan Pemeriksa Keuangan; Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan deputy gubernur Bank Indonesia.

Mempertimbangkan efek jera juga, pelanggaran atas larangan pelibatan pejabat dan profesi dalam kampanye Pemilu Legislatif, hal tersebut diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) untuk Pasal 277 dan Pasal 278, serta paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) untuk Pasal 300 UU Nomor 8 Tahun 2012.

## PEMBENTUKAN SENTRA GAKKUMDU DALAM RANGKA PENANGANAN TINDAK PIDANA PEMILU

Peran Bawaslu dalam penanganan tindak pidana Pemilu merupakan pintu masuk pada sistem penegakan hukum Pemilu yang melibatkan kepolisian dan kejaksaan. Dalam posisi demikian ini, ternyata seringkali Bawaslu terkendala keterbatasan waktu penanganan tindak pidana, tidak adanya wewenang menyita alat bukti, dan juga tidak ada wewenang mewajibkan saksi memberikan keterangan.

Bagan 2. Batasan waktu penanganan pelanggaran dalam Pemilu

VARIABEL PEMBEDA	PEMILUKADA	PEMILU LEGISLATIF	PEMILU PRESIDEN
UU yang berlaku	UU No. 32 Tahun 2004 ttg Pemerintahan Daerah [PP Nomor 6 Tahun 2005 yang telah diubah tiga kali terakhir dengan PP Nomor 49 Tahun 2008 ]	UU No. 8 Tahun 2012 ttg Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	UU No. 42 Tahun 2008 ttg Pemilu Presiden [sedang proses usulan revisi]
Daluwarsa Pelaporan	7 hari sejak terjadinya peristiwa	3 hari sejak terjadinya peristiwa	3 hari sejak terjadinya peristiwa
Proses di Pengawas Pemilu	7 hari + 7 hari	3 hari + 2 hari	3 hari + 2 hari
Proses di Penyidik	mengikuti KUHAP (UU No.8 Thn 1981)	14 hari	14 hari
Proses di Penuntut Umum	mengikuti KUHAP (UU No.8 Thn 1981)	5 hari	5 hari

Berdasarkan kesadaran untuk mengatasi kendala tersebut, Bawaslu bersama dengan Kepolisian Negara RI, dan Kejaksaan Agung melakukan diskusi untuk menyusun formula yang tepat dalam penanganan tindak pidana Pemilu. Setelah didorong juga oleh Pasal 267 UU Nomor 8 Tahun 2012 (UU Pemilu Legislatif) yang mengamanatkan pembentukan wadah untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, akhirnya tercapailah kesepakatan. Hasil kesepakatan ini dituangkan dalam Nota Kesepakatan Bersama tertanggal 16 Januari 2013 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu).<sup>10</sup> Kesepakatan ini berisi komitmen ketiga institusi untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu secara terpadu dalam rangka tercapainya penegakan hukum yang cepat, sederhana, dan tidak memihak.<sup>11</sup>

Nota kesepakatan tersebut memuat pembentukan Sentra Gakkumdu pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota, yang mana menunjuk Koordinator Divisi Hukum dan Penindakan Pelanggaran Bawaslu, Kepala Bareskrim, dan JAMPIDUM sebagai Ketua dalam struktur keanggotaan Sentra Gakkumdu di tingkat pusat.

Sesuai nota kesepakatan, fungsi Sentra Gakkumdu adalah sebagai forum koordinasi dalam proses penanganan tindak pidana Pemilu, pelaksanaan pola penanganan tindak pidana Pemilu itu sendiri, pusat data, peningkatan kompetensi, dan monitoring-evaluasi. Sementara mengenai pola penanganan tindak pidana Pemilu akan dirinci dalam Standar Operasional dan Prosedur (SOP) tentang Pola Penanganan Tindak Pidana Pemilu pada Sentra Gakkumdu. Baru-baru ini pada 8 Mei 2013, SOP Sentra Gakkumdu tersebut ditandatangani bersama oleh Ketua Sentra Gakkumdu pusat.

Menurut SOP Sentra Gakkumdu ini, penanganan tindak pidana Pemilu

10 Nota Kesepakatan Bersama antara Bawaslu RI, Kepolisian Negara RI, dan Kejaksaan Agung No. 01/NKB/BAWASLU/1/2013, No.B/02/1/2013, No.KEP-005/A/JA/01/2013 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu tertanggal 16 Januari 2013.

11 Pada Pemilu Legislatif 2009, Bawaslu, Kepolisian RI, dan Kejaksaan Agung juga telah menandatangani MoU Sentra Gakkumdu yang dijadikan pedoman pelaksanaan Sentra Gakkumdu Pemilu Legislatif di seluruh Indonesia, yakni Kesepahaman Bersama Nomor 055/A/JA/VI/2008-B/06/VI/2008-01/BAWASLU/KB/VI/2008 tertanggal 27 Juni 2008. Sedangkan untuk Pemilu lokal, mekanisme Sentra Gakkumdu pada masa itu masih belum dijalankan secara seragam di berbagai daerah. Sehingga satu daerah dengan daerah lainnya memiliki efektivitas Sentra Gakkumdu yang berbeda-beda pula.

dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahap. Yaitu:

1. Penerimaan, Pengkajian, dan Penyampaian Laporan/Temuan Dugaan Tindak Pidana Pemilu kepada Pengawas Pemilu; Pengawas Pemilu berwenang menerima laporan/temuan dugaan pelanggaran Pemilu yang diduga mengandung unsur Tindak Pidana Pemilu, dengan menuangkan dalam Formulir. Setelah menerima laporan/temuan adanya dugaan TPP, Pengawas Pemilu segera berkoordinasi dengan Sentra Gakkumdu dan menyampaikan laporan/temuan tersebut kepada Sentra Gakkumdu dalam jangka waktu paling lama 24 jam terhitung sejak diterimanya laporan/temuan.
2. Tindak Lanjut Sentra Gakkumdu terhadap Laporan/Temuan Dugaan TPP; Dalam tahap ini dilakukan pembahasan Sentra Gakkumdu dengan dipimpin oleh Anggota Sentra Gakkumdu yang berasal dari unsur Pengawas Pemilu. Peserta Rapat Pembahasan memberikan saran dan pendapat terhadap syarat formil dan materiil, pasal yang diterapkan, dan pemenuhan unsur tindak pidana.
3. Tindak Lanjut Pengawas Pemilu Terhadap Rekomendasi Sentra Gakkumdu; Dalam tahap ini disusun rekomendasi yang didasarkan pada kesimpulan pembahasan rapat Sentra Gakkumdu, yang menentukan apakah suatu laporan /temuan merupakan dugaan tindak pidana Pemilu atau bukan, atau apakah laporan/temuan tersebut masih perlu dilengkapi dengan syarat formil/syarat materiil.

Mekanisme penanganan dengan sinergi antar lembaga demikian ini diharapkan dapat secara efektif dan efisien menjawab berbagai kendala penanganan tindak pidana Pemilu yang selama ini dikhawatirkan terjadi. Terutama kekhawatiran tentang ketidaksepahaman penerapan peraturan antara pengawas Pemilu dengan Kepolisian dan Kejaksaan. Di samping itu, SOP ini diharapkan akan mudah untuk menjadi panduan kerja bagi petugas Sentra Gakkumdu di seluruh tingkatan.

Dalam rangka mengantisipasi penanganan tindak pidana Pemilu secara lebih awal, telah dilakukan pembentukan Sentra Gakkumdu pada tingkat

provinsi. Setidaknya terdapat 22 (dua puluh dua) provinsi yang telah memiliki Sentra Gakkumdu, dengan rincian sebagai berikut:

	NAMA PROVINSI
Sentra Gakkumdu telah Terbentuk	Sumatera Barat, Jambi, Riau, Kepulauan Riau, Bengkulu, Bangka Belitung, Lampung, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Maluku, Maluku Utara, NTB.
Sentra Gakkumdu Belum Terbentuk	Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Jawa Barat, Banten, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, Bali, NTT, Papua Barat, Papua.

## BAWASLU SEBAGAI LEMBAGA BANDING ADMINISTRATIF DALAM SENGKETA TUN PEMILU

Berdasarkan Pasal 269 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012, pengajuan gugatan atas sengketa TUN Pemilu ke Pengadilan Tinggi TUN dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Menurut Surat Mahkamah Agung Nomor 34/KMA/HK.01/II/2013 tertanggal 21 Februari 2013, bunyi pasal ini menunjukkan bahwa Bawaslu merupakan lembaga banding administrasi (*Administratief Beroep*) khusus Pemilu. Banding administrasi ditujukan kepada instansi lain dari Badan/Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan TUN yang disengketakan.<sup>12</sup>

Pengertian “banding administrasi” dimuat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, yang mana mengkategorikan “keberatan” dan “banding administratif” sebagai bentuk upaya administratif. Upaya administratif melalui “keberatan” dan “banding administratif” memiliki perbedaan

<sup>12</sup> Surat Mahkamah Agung Nomor 34/KMA/HK.01/II/2013 tertanggal 21 Februari 2013 ditujukan kepada Bawaslu RI, perihal Permohonan Fatwa Mahkamah Agung RI. Surat MA ini merupakan jawaban atas surat Bawaslu No. 078/Bawaslu/II/2012 tertanggal 12 Februari 2013.

sebagai berikut:<sup>13</sup>

- a. Pengajuan surat keberatan (*Bezwaarscriff Beroep*) diajukan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Keputusan (Penetapan/*Beschikking*) semula;
- b. Pengajuan banding administratif (*administratief Beroep*): ditujukan kepada atasan Pejabat atau instansi lain dari Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan yang berwenang memeriksa ulang keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan.

Perbedaan di antara keduanya terlihat pula dalam hal masih terdapat ketidakpuasan dalam upaya administratif, yakni:<sup>14</sup>

- a. Jika peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa peninjauan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan diajukan kepada pengadilan Tata Usaha Negara;
- b. Jika peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa surat keberatan dan atau mewajibkan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tingkat pertama yang berwenang.

Konsep Bawaslu sebagai lembaga banding administratif sebagaimana ditegaskan Mahkamah Agung ini tergambar dalam bunyi ketentuan UU Nomor 8 Tahun 2012 (Pemilu Legislatif), khususnya dalam hal sengketa TUN Pemilu. Yaitu sengketa akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang verifikasi partai politik peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota legislatif. Pengajuan permohonan sengketa ditujukan kepada Bawaslu sebagai instansi selain KPU, yang mana Bawaslu berwenang memeriksa ulang keputusan TUN yang disengketakan.

---

13 Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN

14 Ibid.

Bahwa kewenangan lembaga banding administratif menurut Indroharto (Mantan Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia bidang urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara), menyatakan (Indroharto 2005):

“Lembaga Banding Administratif berwenang melakukan penilaian secara lengkap terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan baik mengenai penerapan hukumnya maupun segi kebijaksanaan yang diterapkan oleh instansi yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Lembaga banding Administratif memeriksa seperti kalau ia sendiri harus mengambil keputusan yang dibanding itu. Lembaga Banding Administratif duduk di tempat instansi yang berwenang mengambil keputusan semula”

Jadi dalam fungsi penyelesaian sengketa Bawaslu sebagai Lembaga Banding Administratif yang memeriksa dan memutus penerapan hukum maupun segi kebijaksanaan yang diterapkan oleh KPU (Bawaslu duduk di tempat KPU).

Indroharto lebih lanjut menyatakan (Indroharto 2005):

- a. Kalau lembaga banding administratif sampai pada kesimpulan yang serupa dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang semula mengeluarkan keputusan TUN yang dibanding itu, maka banding administratif yang diajukan ke lembaga banding administratif tersebut akan ditolak
- b. Sebaliknya kalau banding administratif tersebut oleh Lembaga Banding Administratif dianggap mempunyai dasar yang kuat (*maton*), maka lembaga banding administratif tersebut dapat membatalkan untuk seluruhnya atau untuk sebagian Keputusan TUN yang dibanding tersebut. Dalam hal demikian maka Keputusan TUN yang dibanding administratif tersebut harus diganti dengan Keputusan TUN yang seluruhnya atau sebagian atau memerintahkan kepada instansi yang mengambil Keputusan TUN semula.

Jika terkait dengan proses di Bawaslu tersebut penggugat belum puas, peserta Pemilu/calon anggota legislatif ini dapat melayangkan gugatan terkait keputusan KPU tersebut kepada Pengadilan Tinggi TUN. Mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu melalui peradilan TUN ini diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa TUN Pemilu.

## **MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA TUN PEMILU DI BAWASLU**

Bawaslu telah menyusun kaidah penyelesaian sengketa Pemilu Legislatif dalam Peraturan Bawaslu Nomor 15 Tahun 2012 yang telah diubah dengan Peraturan Bawaslu Nomor 1 Tahun 2013. Peraturan ini mengatur tata cara penyelesaian sengketa yang meliputi (1) jenis sengketa antar peserta Pemilu dalam proses Pemilu;<sup>15</sup> dan (2) sengketa antara peserta Pemilu dengan KPU akibat keluarnya keputusan KPU dan jajarannya. Dalam kategori kedua—yaitu sengketa akibat keluarnya keputusan KPU—inilah posisi sengketa TUN Pemilu berada.

Secara garis besar, penyelesaian sengketa Pemilu dilakukan berdasarkan tahapan (1) penerimaan laporan atau temuan; (2) pengkajian; dan (3) musyawarah. Penyelesaian sengketa Pemilu ini dilakukan paling lama 12 (dua belas) hari kerja sejak diterimanya laporan atau temuan.

### **Penerimaan Laporan atau Temuan;**

Laporan sengketa Pemilu dapat berasal dari laporan yang berisikan permohonan sengketa Pemilu, dan juga laporan pelanggaran. Permohonan

---

15 Istilah “sengketa antar peserta Pemilu dalam proses Pemilu” dalam peraturan ini dimaksudkan untuk membedakan dengan tegas wewenang Bawaslu dengan wewenang Mahkamah Konstitusi. Dalam Pasal 272 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012, diatur bahwa jika terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi.

Sengketa Pemilu tersebut disampaikan kepada Bawaslu dan/atau Bawaslu Provinsi paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan KPU, KPU/KIP Provinsi dan KPU/KIP Kabupaten/Kota. Sementara permohonan sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu disampaikan kepada Bawaslu paling lambat 16 (enam belas) hari kerja setelah dikeluarkannya Keputusan KPU.

## Pengkajian

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota membuat dan menyusun kajian sengketa pemilu setelah menerima Permohonan atau menyatakan laporan pelanggaran sebagai sengketa. Kajian tersebut berisikan:

- a. kepentingan dan tuntutan pemohon dan termohon;
- b. fakta-fakta dan keterangan yang diperoleh dari pemohon dan termohon; dan
- c. analisis sementara Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota.

Dalam hal sengketa terkait Keputusan KPU, KPU/KIP Provinsi, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota, dilakukan pemeriksaan pendahuluan dengan membuat dan menyusun kajian pendahuluan sebelum dilakukan Musyawarah.

## Musyawarah

Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota melaksanakan musyawarah setelah melakukan pengkajian terhadap Pemohon. Dalam pelaksanaan musyawarah tersebut, Anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota bertindak sebagai mediator dan dapat dibantu oleh pihak lain sebagai Asisten Mediator. Forum musyawarah ini wajib dihadiri oleh Pemohon, Termohon dan/atau kuasanya.

Musyawarah dirancang agar tercipta kesepakatan. Jika dalam musyawarah tersebut telah dicapai kesepakatan, maka dirumuskan kesepakatan perdamaian secara tertulis dan ditanda tangani oleh Pemohon dan Termohon serta mediator.

Jika tidak tercapai kesepakatan, mediator melaporkan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota untuk diambil Keputusan. Pengambilan keputusan dilakukan melalui proses pemeriksaan pengambilan Keputusan oleh Majelis Pemeriksa. Majelis Pemeriksa terdiri atas paling sedikit 1 (satu) orang anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota.

Pemeriksaan pengambilan keputusan seperti layaknya proses adjudikasi di pengadilan dilakukan oleh Bawaslu ditujukan supaya Bawaslu dalam mengambil keputusan dilakukan secara profesional, transparan, dan akuntabel. Pemeriksaan pengambilan keputusan dilakukan secara terbuka dan masyarakat umum dapat melihat proses pemeriksaan secara langsung.

Inti dari proses pemeriksaan pengambilan keputusan adalah pembuktian. Dalam proses pembuktian, Bawaslu menerapkan pembuktian yuridis. Pembuktian yuridis dilakukan secara sederhana, tidak bertele-tele (surat dan saksi) dikarenakan keterbatasan waktu yang dimiliki oleh Bawaslu.

Pemeriksaan pengambilan keputusan ini dilakukan dengan cara:

- a. mendengarkan materi disampaikan Pemohon, Termohon dan pihak terkait;
- b. mencocokkan alat bukti;
- c. mendengarkan keterangan saksi dan keterangan ahli; dan
- d. melakukan rapat pleno Majelis Pemeriksa.

Muara dari proses penyelesaian sengketa ini adalah pengambilan keputusan majelis pemeriksa penyelesaian sengketa Pemilu. Keputusan majelis pemeriksa ini diputuskan dalam rapat pleno pengambilan Keputusan yang bersifat tertutup, untuk kemudian dibacakan dalam rapat yang bersifat terbuka untuk umum.

## SILANG PENDAPAT DALAM SENGKETA VERIFIKASI PARTAI POLITIK

Menghadapi Pemilu Legislatif tahun 2014, partai politik yang telah mendaftar di KPU mengikuti tahap verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Jumlah partai yang mendaftar mencapai 73 (tujuh puluh tiga) partai. Dari jumlah tersebut, yang lolos verifikasi administrasi ada 16 (enam belas) partai. Kemudian yang akhirnya diloloskan oleh KPU dalam verifikasi faktual, hanya sisa 10 (sepuluh) partai.<sup>16</sup> Proses verifikasi ini ternyata menimbulkan beberapa perbedaan pendapat, baik dalam tahap verifikasi administrasi, maupun verifikasi faktual.

Sejak KPU mengumumkan partai-partai yang lolos verifikasi administrasi, Bawaslu menjadi lembaga penampung aduan dari partai yang tidak lolos untuk melaporkan pelanggaran dalam proses verifikasi tersebut. Sejumlah 17 (tujuh belas) partai mendaftarkan permohonan penyelesaian sengketa di Bawaslu. Permohonan tersebut kemudian diproses secara marathon di Bawaslu, dengan memperhatikan mekanisme yang ditetapkan dan batasan jangka waktu proses 12 (dua belas) hari kerja.

Hasil temuan Bawaslu setelah pengumpulan alat bukti, termasuk keterangan berbagai pihak, adalah ditengarai KPU sudah melakukan pelanggaran administrasi dan kode etik dalam verifikasi administrasi, meliputi juga pelanggaran dalam pengadaan dan penyelenggaraan Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL). Atas dasar tersebut, Bawaslu memberikan rekomendasi agar KPU mengikutsertakan 12 (dua belas) Partai Politik yang tidak lolos verifikasi administrasi untuk ikut dalam proses verifikasi faktual. Selain itu Bawaslu menindaklanjuti pelanggaran kode etik dalam verifikasi administrasi oleh anggota KPU ini untuk diperiksa oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>17</sup>

Proses pemeriksaan pelanggaran kode etik yang bergulir di DKPP ternyata juga mengamini bahwa telah terjadi pelanggaran dalam verifikasi administrasi. Dalam putusan DKPP disebutkan bahwa terdapat “...

16 Data Sistem Informasi Partai Politik (SIPOL) KPU. <http://sipol.kpu.go.id/index.php> diakses pada 5 Maret 2013.

17 Kajian Bawaslu No. 002/TM/PILEG/IX/2012 tertanggal 2 November 2012.

kekurangan dalam pelaksanaan proses verifikasi administrasi yang berakibat hilangnya hak konstitusional partai politik yang tidak lolos.” Oleh karenanya DKPP memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum agar 18 (delapan belas) partai politik calon peserta pemilu, yang terdiri atas 12 (dua belas) partai politik yang direkomendasikan oleh Bawaslu ditambah 6 (enam) partai politik lainnya yang tidak lolos verifikasi administrasi tetapi mempunyai hak konstitusional yang sama untuk diikutsertakan dalam verifikasi faktual. Mengenai pelanggaran kode etiknya sendiri, anggota KPU diputuskan tidak terbukti mempunyai i'tikad buruk untuk melanggar kode etik penyelenggara Pemilu.<sup>18</sup>

Berdasarkan Putusan DKPP ini, KPU melaksanakan verifikasi faktual yang mengikutsertakan 34 (tiga puluh empat) partai, bertambah dari yang sebelumnya telah ditetapkan. Akhirnya dalam verifikasi faktual ini, banyak partai yang gugur sehingga yang lolos menjadi peserta Pemilu menurut Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 adalah tinggal 10 (sepuluh) partai.

NO.	NAMA PARTAI	NOMOR REGISTRASI
1	Partai Demokrasi Kebangsaan	001/SP-2/Set.Bawaslu//2013
2	Partai Serikat Rakyat Independen	002/SP-2/Set.Bawaslu//2013
3	Partai Nasional Republik	003/SP-2/Set.Bawaslu//2013
4	Partai Kedaulatan Bangsa Indonesia Baru	004/SP-2/Set.Bawaslu//2013
5	Partai Damai Sejahtera	005/SP-2/Set.Bawaslu//2013
6	Partai Bulan Bintang	006/SP-2/Set.Bawaslu//2013
7	Partai Karya Republik	007/SP-2/Set.Bawaslu//2013
8	Partai Kongres	008/SP-2/Set.Bawaslu//2013
9	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	009/SP-2/Set.Bawaslu//2013
10	Partai Kedaulatan	010/SP-2/Set.Bawaslu//2013
11	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	011/SP-2/Set.Bawaslu//2013
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	012/SP-2/Set.Bawaslu//2013
13	Partai Peduli Rakyat Nasional	013/SP-2/Set.Bawaslu//2013
14	Partai Karya Peduli Bangsa	014/SP-2/Set.Bawaslu//2013
15	Partai Persatuan Nasional	015/SP-2/Set.Bawaslu//2013
16	Partai Republik	016/SP-2/Set.Bawaslu//2013
17	Partai Demokrasi Pembaruan	017/SP-2/Set.Bawaslu//2013

18 Putusan DKPP NOMOR: 25-26/DKPP-PKE-I/2012 tetranggal 27 November 2012.

Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 inilah yang kemudian menjadi dasar bagi partai yang tidak diloloskan untuk mengajukan permohonan penyelesaian sengketa Pemilu di Bawaslu.

Dari sekian banyak permohonan penyelesaian yang diajukan kepada Bawaslu tersebut, hanya permohonan dari Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang dikabulkan. Dalam keputusan Nomor: 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 tertanggal 5 Februari 2013, Bawaslu memutuskan untuk membatalkan Keputusan KPU Nomor 05/Kpts/KPU/Tahun 2013 sepanjang untuk PKPI. Kemudian meminta KPU menerbitkan Keputusan tentang Penetapan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia sebagai Peserta Pemilu Tahun 2014.

Namun terhadap keputusan Bawaslu ini, KPU menegaskan pihaknya tidak bisa melakukan penetapan PKPI untuk menjadi peserta pemilu walaupun sidang Bawaslu telah meloloskan partai tersebut.<sup>19</sup>KPU berpendapat bahwa keputusan tersebut tidak bersifat final dan mengikat, Bawaslu lebih pada menjalankan fungsi mediasi.<sup>20</sup>Tidak dilaksanakannya keputusan Bawaslu tersebut, tentu menimbulkan pro dan kontra.

Pada saat PKPI berkuat dengan tindak lanjut keputusan Bawaslu, partai-partai yang tidak lolos juga mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi TUN untuk membela kepentingannya. Menurut data Bawaslu, sebanyak 14 (empat belas) partai mendaftarkan perkaranya di Pengadilan Tinggi TUN Jakarta terkait sengketa TUN Pemilu ini.<sup>21</sup> Sejauh ini proses sidang sengketa TUN Pemilu di Pengadilan Tinggi TUN akhirnya meloloskan Partai Bulan Bintang (PBB), beserta PKPI sebagai peserta Pemilu. Berdasarkan putusan Pengadilan Tinggi TUN tersebut, KPU mengubah keputusannya dengan meloloskan PBB dan PKPI.<sup>22</sup> Terkait PKPI, KPU dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa keputusan diambil dalam rangka melaksanakan keputusan Bawaslu yang ditegaskan oleh Putusan Pengadilan Tinggi TUN.

19 Antara News, "KPU: PKPI tetap tidak lolos", 15 Februari 2013. <http://www.antaranews.com/berita/358579/kpu-pkpi-tetap-tidak-lolos>.

20 Ibid.

21 Lihat Lampiran IV.

22 Keputusan KPU Nomor. 142/Kpts/KPU/Tahun 2013 tertanggal 18 Maret 2013 dan Keputusan KPU Nomor 165/Kpts/KPU/Tahun 2013 tertanggal 25 Maret 2013.

## Kepatuhan Hukum Penyelenggara Pemilu

Tindakan KPU pada tahap verifikasi partai tersebut secara samar memperlihatkan kekurang-patuhan terhadap hukum dengan tidak segera melaksanakan Keputusan Bawaslu Nomor: 012/SP-2/Set.Bawaslu/I/2013 tertanggal 5 Februari 2013. Perilaku demikian ini beberapa kali diperlihatkan dalam penyelenggaraan Pemilu Kada yang mana pada tahun 2010 tidak ada satu pun Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Beberapa kasus adalah sebagai berikut(Heriyanto 2011):

Data Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Tahun 2010 terkait Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

NO	DAERAH	PERMASALAHAN	PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA
1.	Medan	Tidak diloloskannya Rudolf Pardede-Affudin sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kota Medan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Negeri Medan dengan Nomor 18/G/2010/PTUN-MDN.
2	Humbang Hasundutan	Tidak diloloskannya Saut Parlindungan Simamora-Parlaungan Lumbantoruan sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Humbang Hasundutan	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan dengan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN
3	Belitung Timur	Tidak diloloskannya Khaerul-Erwandi sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Belitung Timur	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Palembang 13/G/2010/PTUN-PLG
4	Bone Bolango	Tidak diloloskannya Zainal Ilolu - Abdul Agussalam sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Bone Bolango, dan diakomodirnya pasangan Karim Pateda-Jafar Asyari	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Manado dengan Nomor 14/G.TU/2010/P.TUN.MDO
6	Banyuwangi	Tidak diloloskannya Ratna Ani Lestari-Pebdi Arisdiawan sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Banyuwangi	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 50/G/2010/PTUN-SBY
7	Jayapura	Tidak diloloskannya pasangan calon Julius Mambay-Pieter F.Ell	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negeri Kota Jayapura 25/G/2010/PTUN-JYP
8	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Hadirat Manao-Denisman Bu'ulolo sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN/2010/PTUN-MDN
9	Toraja Utara	Tidak diloloskannya Agustinus La'alang-Benyamin Patondok sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS
10	Nias Selatan	Tidak diloloskannya Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi	Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN

Eksekusi yang dikenal di dalam praktik peradilan tata usaha negara lebih ditekankan pada kesadaran hukum dari pejabat tata usaha negara (Supandi 2005). Sehingga dalam kasus konkrit penyelenggaraan pemilu, eksekusi Keputusan Bawaslu atau Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara atau Mahkamah Agung disandarkan pada kesadaran hukum dari penyelenggara Pemilu yakni KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Membentuk kesadaran hukum bagi penyelenggara Pemilu bukanlah hal yang mudah. Hal ini harus dimulai dengan menyadari keberadaan Bawaslu atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara atau Mahkamah Agung haruslah dipandang sebagai kontrol eksternal yang diberikan Peraturan Perundang-undangan untuk mengoreksi Keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota yang keliru. Menurut Paulus Effendie Lotulung kontrol eksternal sebagai upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, baik sebagai langkah preventif maupun represif (Lotulung 1993).

## PENUTUP

Dari perspektif Bawaslu, praktik pelanggaran *money politics*, pelanggaran dana kampanye, validitas daftar pemilih, dan birokrasi yang tidak netral menjadi hal yang harus diwaspadai dalam Pemilu 2014. Upaya pengawasan yang ditunjang dengan kesadaran masyarakat untuk mewujudkan Pemilu yang jujur dan adil menjadi titik sentral dalam menghalau tren pelanggaran tersebut.

Berhasil atau tidaknya Bawaslu dalam menjalankan tugas menangani pelanggaran Pemilu tidak dapat dilepaskan dari dukungan institusi lain. Dalam wadah Sentra Gakkumdu, kapasitas penyidik kepolisian dan unsur kejaksaan diharapkan dapat membantu menyempurnakan peran pengawas Pemilu dalam menangani tindak pidana Pemilu. Kerjasama Bawaslu dan PPAK diharapkan juga dapat mendorong pengawasan dana kampanye yang lebih mendalam. Sementara transparansi dan dukungan KPU di sisi lainakan menjadi titik vital yang menentukan seberapa efektif jangkauan pengawasan Bawaslu terhadap pelaksanaan Pemilu.

## BIBLIOGRAPHY

- Bawaslu. *Rencana Strategis Bawaslu 2010-2014: Kekuatan dan Peluang*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2010.
- Carothers, Thomas. "The Rise of Election Monitoring: The Observers Observed." *Journal of Democracy Volume 8, Number 3 July 1997*, 1997.
- Deshpande, J.V. "Election Commission: Separating Basics from Frills." *Economic and Political Weekly, Vol. 34, No. 40 (Oct. 2-8, 1999)*, 1999: 2838.
- Heriyanto. *Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara buku II Beracara di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2005.
- Katju, Manjari. "Election Commission and Functioning of Democracy." *Economic and Political Weekly, Vol. 41, No. 17 (Apr. 29 - May 5, 2006)*, 2006: 1635-1640.
- Lotulung, Paulus Effendie. *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Ockey, James. "Thailand in 2007: The Struggle to Control Democracy." *Asian Survey, Vol. 48, No. 1 (January/February 2008)*, 2008: 20-28.
- Prasetyo, Handi. *Laporan FGD Perludem: Evaluasi Peraturan KPU tentang Dana Kampanye*. Jakarta: Divisi HPP - Badan Pengawas Pemilihan Umum, 2012.
- Rifai, A. *Politik Uang Dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jakarta, 2003.
- Rinakit, Sukardi. *Indonesian Regional Elections in Praxis*. Singapore: IDSS Commentaries, 2005.
- Robison, R., and V.R. Hadiz. *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London and New York, 2004.
- Schafferer, Christian. "Parliamentary election in Thailand, 23 December 2007." *Electoral Studies xxx*, 2008: 1-4.

- Smith, Bradley A., and Stephen M. Hoerstring. "A Toothless Anaconda: Innovation, Impotence and Overenforcement at the Federal Election Commission." *ELECTION LAW JOURNAL* Volume 1, Number 2, 2002, 2002: 145-171.
- Supandi. *Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan*. Medan: Universitas Sumatera Utara, 2005.
- Supriyanto, Didik, Veri Junaidi, and Devi Darmawan. *Penguatan Bawaslu: Optimalisasi Posisi, Organisasi, dan Fungsi dalam Pemilu 2014*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2012.
- Surbakti, Ramlan et al. *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*. Jakarta: Kemitraan-Partnership, 2011.
- Tjiptabudy, J. "Telaah Yuridis Fungsi dan Peran Panwaslu dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia." *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 Nomor 1 Juni 2009, 2009.
- Ufen, Andreas. "Political Parties in Post Suharto-Indonesia: Between Politik Aliran and 'Philippinisation'." *GIGA Research Programme: Legitimacy and Efficiency of Political System*, (GIGA Research Programme: ), 2006.



# MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU LEGISLATIF<sup>1</sup>

Oleh **Alvon Kurnia Palma**<sup>2</sup>

## ABSTRAK

*Pemilihan umum adalah proses perpindahan kekuasaan oleh masyarakat sebagai bentuk penyaluran dalam pembangunan wilayah politik. Tantangan terbesar dari para penyelenggara pemilu bagaimana menciptakan suatu pemilu yang tidak hanya bersih secara prosedural, tapi juga menciptakan kualitas demokrasi yang substantive. Secara mendasar terdapat 6 (enam) permasalahan pemilu, yaitu pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara, dan perselisihan hasil pemilu. Berdasarkan pengalaman pada pemilu 2009, pemilu pada tahun 2014 mendatang juga akan sangat dibanjiri oleh sengketa, terutama sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Terutama dalam hal ini akan dibahas terutama soal pelanggaran pidana pemilu. Menyikapi hal ini, yang harus dipersiapkan adalah Penguatan penyelenggara dan aparat penegak hukum pemilu mesti dilakukan dan telaah yang mendalam serta pemetaan yang baik untuk persiapan dalam pemilu mendatang.*

*Kata kunci: permasalahan pemilu, pelanggaran pidana pemilu, penguatan lembaga*

## ABSTRACT

*Election is process of power transfer by society as distribution form in*

---

1 Alvon Kurnia Palma KetuaBadanPengurusYayasan LBH Indonesia

2 PenulisadalahKetuaBadanPengurusYayasan LBH Indonesia

*political development area. The biggest challenge of electoral organizers is how to create election that is not only conducted with integrity procedurally but also create a substance of democracy quality. Fundamentally there are six electoral problems, violation in code of ethics of electoral organizer, electoral administrations, electoral disputes, electoral crimes, state administrative disputes, and electoral's result disputes. Regarding to the 2009 general election experience, 2014 general election will be fulfilled by a number of disputes, especially dispute between electoral participants with electoral organizers. This matter will be discussed in particular about electoral criminal offense. Responding this matter, what should be prepared are organizers reinforcement and electoral law enforcement official that should be conducted and observed deeper as well as excellent mapping for the preparation of the next general election.*

*Keywords: electoral problems, electoral criminal offense, institution reinforcement*

## **I. PENDAHULUAN**

Pemilihan umum (*general election*) merupakan salah satu sarana penyaluran hak dasar setiap warga negara berpartisipasi dalam pembangunan di wilayah politik. Pemilihan umum di Indonesia pertama kali dilakukan pada tahun 1955<sup>3</sup>. Pemilu merupakan keniscayaan syarat dalam Negara demokrasi sebagai sarana kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>4</sup>.

Puncak perhelatan pesta demokrasi Indonesia tahun 2014 akan dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014<sup>5</sup>. Perhelatan 5 tahunan ini

---

3 Padat tanggal 29 September 1955 diselenggarakan Pemilu secara langsung guna memilih anggota DPR-RI dan pada tanggal 15 Desember 1955 guna memilih anggota konstituante.

4 Menurut UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum,

5 Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan

merupakan etalase nasional berlingkup universal dalam berdemokrasi. Aktivitas ini sebagai ajang pembuktian komitmen Negara dan pemerintahan dalam berjalannya demokratisasi kepada rakyat Indonesia. Hal ini juga menjadi contoh baik (*best practice*) dan pembelajaran (*lesson learn*) bagi penyelenggaraan pemilu di dunia<sup>6</sup>.

Pelaksanaan pemilu sejak tahun 1971, sebagian pengamat menyatakan masih bersifat prosedural belum secara substantif. Masih banyaknya kecurangan pemilu yang dilakukan oleh penyelenggara (saat ini terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP) maupun peserta pemilu. Negara dan penyelenggara hanya melihat penyelenggaraan berdasarkan hasil semata, tanpa melihat kualitas proses. Disamping itu, apabila terjadi perselisihan dari adanya dugaan kecurangan pemilu, mekanisme penyelesaian sengketa masih jauh dari standar dan prinsip internasional penyelesaian sengketa. Ini merupakan bentuk nyata pelaksanaan pemilu yang masih bersifat prosedural. Kualitas pelaksanaan pemilu berguna untuk memastikan agar kualitas penyaluran demokrasi rakyat dapat berjalan secara jujur dan adil<sup>7</sup>.

Penyelenggaraan pemilu tahun 2014 menjadi batu uji kemampuan bagi penyelenggara pemilu tahun guna meningkatkan kualitas dan partisipasi pemilu dengan cara menarik pemilih golongan putih sebanyak-banyak untuk turut berperan serta dalam ajang demokrasi ini<sup>8</sup>. Dimana menurut Perludem angka partisipasi pemilih terus menurun dari tahun ketahundan

---

KPU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 sebagaimana diubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2012

6 [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8175&Itemid=68](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8175&Itemid=68)

7 Dalam literatur studi ilmu politik menurut Gatara (Gatara, 2008:208), Pemilu sebagai sarana demokrasi setidaknya memiliki 5 (lima) fungsi pemilu, yaitu : 1. Untuk mengatur prosedur seseorang untuk dipilih menjadi anggota badan perwakilan rakyat atau menjadi kepala pemerintahan. 2. Pemilu sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. 3. Fungsi perwakilan politik. 4. Sebagai sarana legitimasi politik. 5. Sarana pendidikan politik bagi rakyat.

8 Total suara yang masuk pada pemilu legislative tahun 2009 adalah 104.099.785 dari seharusnya sekitar 171 juta hak suara masyarakat. Atau angka golput mencapai 39%. Terlihat bahwa hasil Quick Count yang dilakukan oleh LSI tidak jauh berbeda dengan hasil perhitungan sesungguhnya yakni tidak lebih besar dari 1% untuk tiap-tiap partai. Artinya ada kurang lebih 66.900.215 pemilih golput

terus memperlihatkan kecenderungan menurun<sup>9</sup>.

Era reformasi pasca runtuhnya orde baru membawa perubahan yang sangat signifikan dibidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Perubahan yang mendasar di bidang politik adalah semakin menjamurnya keberadaan partai politik, meski di Indonesia tidak menganut system parlementer<sup>10</sup>. Berbeda dengan era sebelumnya, partai politik hanya berjumlah tiga partai<sup>11</sup>, tahun 2009 sebanyak empat puluh

---

9 Tingkat partisipasi pemilih dalam tiga kali Pemilu, yakni 1999, 2004 dan 2009, secara konsisten terus mengalami penurunan. Pada pemilu 2009 lalu, tingkat partisipasi Pemilihnya 70,99 persen. Padahal pada Pemilu 1999, tingkat partisipasi pemilih mencapai 92,99 persen, sedangkan pada 2004 mencapai 84,07 persen.

Menurut peneliti dari Perkumpulan untuk Pemiludan Demokrasi (Perludem), August Mellaz, trend penurunan itu harus benar-benar disikapi oleh Penyelenggara Pemilu, partai politik peserta pemilu, kalangan organisasi kemasyarakatan dan pemerintah. Sebab, bukan tidak mungkin trend penurunan partisipasi pemilih masih akan berlanjut pada Pemilu 2014 mendatang.

“Data trend partisipasi pemilih tentu menjadi tantangan tersendiri bagi KPU dalam konteks merangsang peningkatan partisipasi pemilih pada Pemilu 2014. KPU memang menargetkan tingkat partisipasi pemilih nantinya 75 persen. Jumlah tersebut lebih tinggi 4 persen dari pemilu 2009 lalu. Tapi tentu apa yang terlihat saat ini bukan persoalan yang sederhana,” ujar August dalam sebuah diskusi yang digelar di bilangan Cikini, Jakarta, Kamis (27/6).

Dipaparkannya pula, dari tiga pemilu sebelumnya juga terlihat adanya peningkatan jumlah suara tidak sah. Pada Pemilu legislatif 1999, jumlahnya mencapai 3,33 persen.

Angka suara tidak sah meningkat menjadi 9,66 persen pada Pemilu 2004 dan terus meningkat menjadi 14,43 persen pada tahun 2009, atau setara dengan 17,450 juta pemilih. Menurutnya, kondisi serupa juga terjadi pada pemilihan gubernur.

“Fakta lain, berdasarkan data 11 pemilihan gubernur dalam kurun waktu 2012-2013, terlihat tingkat partisipasi pemilih secara rata-rata berada pada kisaran 68,82 persen. Jumlah suara tidak sah mencapai 4,10 persen dan jumlah pemilih yang tidak menggunakan haknya 31,18 persen,” ujarnya.

Sebelas pilgub tersebut masing-masing Provinsi Papua Barat, Aceh, Sulawesi Barat, Bangka Belitung, Banten, DKI Jakarta, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, Papua, Jawa Barat dan Sumatera Utara.

Menurut August, dari 11 provinsi tersebut, rekor tertinggi pemilih yang tidak menggunakan haknya dipegang Sumatera Utara, yakni mencapai 51,42 persen atau setara dengan 5,29 juta pemilih terdaftar. Kemudian disusul Papua Barat (46 persen), Bangka Belitung (38,15 persen), Banten (37,62 persen), Jabar (36,34 persen), Sulsel (36,27 persen) dan DKI Jakarta (33,29 persen).

“Jadi kondisi ini harus disikapi semua pihak agar dapat merumuskan secara bersama formula dari berbagai pendekatan baru terkait dengan metode pendidikan pemilih. Bagi KPU saya pikir selain berbagai upaya sosialisasi yang ada, diperlukan skema administrasi data kepemiluan yang lebih lengkap di masa mendatang.”

10 Indonesia adalah Negara hukum penganut sistem republik berdasarkan pasal 1 ayat 3 UUD 1945 Republik Indonesia

11 Partai yang ada saat ini terdiri dari PPP, Golkar dan PDI

lebih<sup>12</sup>. Pada tahun 2004, jumlah partai yang terdaftar 261 partai, 24 partai di antaranya menjadi peserta pemilu. pada pemilu 2009 jumlah partai politik terdaftar sebanyak 64 dan 38 di antaranya menjadi peserta

Pada tanggal 4 Desember 2012 Komisi Pemilihan Umum telah mengesahkan Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 sebagaimana dirubah terakhir dengan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2012. Saat ini, Komisi Pemilihan Umum sudah melaksanakan beberapa tahapan pemilu seperti penetapan partai peserta pemilu.

Saat ini, berdasarkan keputusan KPU peserta pemilu tahun 2014 sebanyak 15 partai politik<sup>13</sup>. Kesemua partai politik tersebut telah mengajukan 6.576 calon legislatifnya dan KPU telah mengumumkan daftar calon sementara<sup>14</sup> pada tanggal 7 Mei 2013. Sebanyak 6.576 calon ini akan diverifikasi selanjutnya oleh KPU untuk ditetapkan sebagai Daftar Calon Tetap pada tanggal 27 Juli 2013<sup>15</sup>.

Apabila dicermati berdasarkan pengalaman pelaksanaan sebelum tahun 2014, Pemilu tahun 2014 ini sangat berpeluang dipermasalahkan oleh para peserta Pemilu kepada penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP), aparat penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Tata Usaha Negara dan di Mahkamah Konstitusi oleh peserta pemilu.

Dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif, Pemilu presiden maupun Pemilu Kepala Daerah, terdapat permasalahan yang sama. Menurut UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD, terdapat 6 (enam) permasalahan pemilu, yaitu Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Administrasi pemilu, Sengketa pemilu, Tindak pidana pemilu, Sengketa tata usaha negara; dan Perselisihan hasil pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu pada tahun 2009, menunjukkan bahwa dari

---

12 Partai ....

13 <http://www.kpu.go.id/dmdocuments/15%20Parpol%20peserta%20pemilu.pdf>

14 <http://nasional.kompas.com/read/2013/05/07/08321224/Hari.Ini.KPU.Umumukan.Hasil.Verifikasi.DCS>

15 Ibid

44 partai politik peserta Pemilu 2009, hanya 2 (dua) partai politik saja yang tidak mengajukan permohonan sengketa ke MK. Sedangkan untuk sengketa Pemilu anggota DPD, permohonan didaftarkan oleh 27 calon anggota perseorangan yang berasal dari berbagai provinsi di tanah air. Apabila dihitung jumlah keseluruhan kasusnya, maka Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Legislatif 2009 sebanyak 722 kasus atau sekitar 275% lebih banyak dari Pemilu 2004.

Sementara, total pelanggaran administrasi dari semua tahapan pemilu yang masuk ke Panwaslu Provinsi, Kabupaten, atau Kecamatan se-tanah air sebanyak 15.341 kasus. Sungguh fantastis, dari pada Pemilu 2004 yang hanya 8.946 pelanggaran. Meskipun jumlah kasusnya naik, penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu 2009 lebih baik dibandingkan Pemilu 2004. Pada Pemilu 2009, dari total 15.341 pelanggaran administrasi yang diterima Panwaslu, yang di selesaikan sebesar 49%. Bandingkan dengan Pemilu 2004, dari total 8.946 pelanggaran, hanya 32% yang di selesaikan KPU.

Jumlah kasus pidana Pemilu 2009 juga naik. Pada Pemilu 2004, jumlah kasus pidana yang masuk ke Panwalu se-Indonesia sebanyak 3.152 kasus. Sedangkan pada Pemilu 2009 naik menjadi 6.019 kasus. Produktivitas penyelesaian tindak pidana Pemilu 2009, ternyata lebih rendah dibandingkan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu 2009. Dan ironisnya, penyelesaian itu lebih buruk dibandingkan dengan Pemilu 2004.

Dari semua tahapan Pemilu 2009, kasus yang mampu diselesaikan menggunakan Sentra Penegak Hukum (Jaksa Agung, Kapolri, dan Badan Pengawas Pemilu) hanya 5% kasus, sangat jauh dibandingkan dengan Pemilu 2004 yang bisa menyelesaikan 32% kasus. Pada Pemilu 2009, dari 6.019 kasus pidana yang masuk ke Panwaslu, yang di tindaklanjuti Penyidik sebanyak 1.646 kasus, diteruskan ke Jaksa 405 kasus, di Pengadilan sebanyak 260 kasus.

Sedangkan ditingkat Pengadilan Negeri 248 kasus, di Pengadilan Tinggi 62 kasus. Mari kita bandingkan dengan Pemilu 2004, dari 3.153 kasus pidana yang masuk ke Panwaslu, ada 2.413 kasus yang di tangani Polri, di Kejaksaan 1.253 kasus, di Pengadilan sebanyak 1.065 kasus. Se-

dangkan di Pengadilan Negeri, yang di jatuhkan vonis sebanyak 1.022 kasus. Kini, sadar atau tidak, hal itu sudah terjadi. Ibarat nasi sudah menjadi bubur. Pemilihan yang dianggap demokratis, ternyata harus di bumbui dengan pelanggaran-pelanggaran yang tak perlu di langgar<sup>16</sup>.

Dalam tulisan ini, Penulis hanya akan menjabarkan dan mengidentifikasi permasalahan yang akan muncul dari sisi pelanggaran pemilu legislative khususnya pelanggaran pidana yang terjadi saat penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan sesuai dengan tahapan pemilu yang dilaksanakan oleh KPU.

## II. PERMASALAHAN DAN PEMBAHASAN

Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu guna memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah yang secara teknis diatur melalui UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD yang dijalankan oleh penyelenggara Pemilu melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Permasalahan pelaksanaan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pemilu Kepala Daerah tidak jauh berbeda bahkan permasalahannya bisa dikualifikasikan sama meski tidak identik. UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD membagi pelanggaran pemilu menjadi 6 (enam) bentuk permasalahan, yang terdiri dari :

### 1. Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu

Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman sumpah dan/ atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu. Pelanggaran ini diselesaikan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara

<sup>16</sup> *Sisi Gelap Pemilu 2009; Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*. Penulis: Ramdanyah dalam <http://www.harianbhirawa.co.id/opini/7920-potret-pelanggaran-pemilu-2009>

Pemilu (DKPP). Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu agar tidak terjadi keberpihakandalam proses penyelenggaraan Pemilu. Sebab penyelenggara pemilu sangat rentan ditarik oleh peserta pemilu dengan diming-iminggi posisi, meski dalam pelaksanaan pemilu saat anggota KPU tidak kelihatan berpihak dan tidak menjadi peserta Pemilu<sup>17</sup>. Sedangkan tujuan penegakan kode etik adalah memastikan terselenggaranya pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

## 2. Administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu yang tidak masuk kualifikasi pelanggaran tindak pidana Pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu sebagaimana diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Terkait penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu, mekanisme penyelesaiannya akan diserahkan kepada KPU/KPUD berdasarkan tingkatan dengan dibantu oleh data-data dari Bawaslu juga berdasarkan tingkatannya.

Sebagai contoh, pelanggaran administrasi pemilu meliputi pemasangan alat peraga peserta kampanye, seperti poster, bendera, umbul-umbul, spanduk dan lainnya yang dipasang sembarangan sehingga mengganggu estetika tata ruang kota. Undang-Undang melarang pemasangan alat peraga di tempat ibadah, tempat pendidikan, lingkungan kantor pemerintahan; Peraturan KPU melarang penempatan alat peraga kampanye di jalan-jalan utama atau protokol dan jalan bebas hambatan atau jalan tol. Arak-arakan atau konvoi menuju dan meninggalkan lokasi kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas tidak diberitahukan sebelumnya kepada polisi sehingga tidak memiliki kesempatan untuk mengatur perjalanan konvoi.

---

<sup>17</sup> Perlu dicermati saat anggota KPU Anas Urbaningrum dan Andi Nurpati kemudian masuk ke partai Demokrat dan Hamid Awaludin menjadi Menteri Hukum dan HAM

Selain itu, peserta konvoi sering keluar dari jalur yang telah ditetapkan oleh panitia. Kampanye rapat umum dilakukan melebihi waktu yang ditentukan. Kampanye melintasi batas daerah pemilihan. Perubahan jenis kampanye, dalam hal ini KPU dan peserta pemilu sudah menetapkan bahwa parpol tertentu melakukan kampanye terbatas di tempat tertentu, namun dalam pelaksanaannya kampanye terbatas tersebut berubah menjadi kampanye rapat umum yang pada akhirnya juga diikuti oleh arak-arakan.

Pada Pemilu 2009, total pelanggaran administrasi dari semua tahapan pemilu yang masuk ke Panwaslu Provinsi, Kabupaten, atau Kecamatan se-tanah air sebanyak 15.341 kasus. Sungguh fantastis, dari pada Pemilu 2004 yang hanya 8.946 pelanggaran. Meskipun jumlah kasusnya naik, penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu 2009 lebih baik dibandingkan Pemilu 2004. Pada Pemilu 2009, dari total 15.341 pelanggaran administrasi yang diterima Panwaslu, yang di selesaikan sebesar 49%. Bandingkan dengan Pemilu 2004, dari total 8.946 pelanggaran, hanya 32% yang di selesaikan KPU.

### 3. Sengketa Pemilu

Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Mengenai sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu diserahkan penyelesaiannya kepada Bawaslu dan Panwaslu. Namun dikarenakan Bawaslu dan Panwaslu bukanlah lembaga peradilan, maka seringkali putusan-putusannya tidak dipatuhi oleh pihak-pihak yang bersengketa.

### 4. Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Tindak pidana pemilu diselesaikan melalui proses

hukum pidana dan hukum acara pidana. Berdasarkan rumusan dalam ketentuan itu, dapat diartikan bahwa tidak semua tindak pidana yang terjadi pada masa pemilu atau yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, pembunuhan terhadap lawan politik pada saat berkampanye, atau seorang calon anggota DPR yang diduga melakukan penipuan. Meski peristiwanya terjadi pada saat tahapan pemilu berlangsung atau berkaitan dengan kontestan pemilu tertentu, namun karena pidana tersebut tidak diatur dalam Undang-undang Pemilu; perbuatan itu tidak digolongkan sebagai tindak pidana pemilu. Perbuatan tersebut adalah tindak pidana umum yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Begitu juga tindak pidana lainnya yang bisa jadi berkaitan dengan pemilu, tetapi tidak diatur dalam UU Pemilu. Misalnya, penyimpangan keuangan dalam pengadaan surat suara bukanlah tindak pidana pemilu, melainkan tindak pidana korupsi. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tindak pidana pemilu dipandang sebagai sesuatu tindakan terlarang yang serius sifatnya dan harus diselesaikan agar dapat tercapai tujuan mengadakan ketentuan pidana itu untuk melindungi proses demokrasi melalui pemilu.

Pada Pemilu 2004, jumlah kasus pidana yang masuk ke Panwalu se-Indonesia sebanyak 3.152 kasus. Sedangkan pada Pemilu 2009 naik menjadi 6.019 kasus. Produktivitas penyelesaian tindak pidana Pemilu 2009, ternyata lebih rendah dibandingkan dengan penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilu 2009. Dan ironisnya, penyelesaian itu lebih buruk dibandingkan dengan Pemilu 2004.

Dari semua tahapan Pemilu 2009, kasus yang mampu diselesaikan menggunakan Sentra Penegak Hukum (Jaksa Agung, Kapolri, dan Badan Pengawas Pemilu) hanya 5% kasus, sangat jauh dibandingkan dengan Pemilu 2004 yang bisa menyelesaikan 32% kasus. Pada Pemilu 2009, dari 6.019 kasus pidana yang masuk ke Panwaslu, yang di tindaklanjuti Penyidik sebanyak 1.646 kasus, diteruskan ke Jaksa 405 kasus, di Pengadilan sebanyak 260 kasus. Sedangkan ditingkat Pengadilan Negeri 248 kasus, di Pengadilan Tinggi 62 kasus. Mari kita bandingkan dengan Pemilu 2004, dari 3.153 kasus pidana yang masuk ke Panwaslu, ada 2.413 kasus yang

di tangani Polri, di Kejaksaan 1.253 kasus, di Pengadilan sebanyak 1.065 kasus. Sedangkan di Pengadilan Negeri, yang di jatuhi vonis sebanyak 1.022 kasus. Kini, sadar atau tidak, hal itu sudah terjadi. Ibarat nasi sudah menjadi bubur. Pemilihan yang di anggap demokratis, ternyata harus di bumbuhi dengan pelanggaran-pelanggaran yang tak perlu di langgar<sup>18</sup>.

## 5. Sengketa Tata Usaha Negara; dan

Sengketa tata usaha negara Pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara Pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

- a. KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu;
- b. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap

## 6. Perselisihan Hasil Pemilu

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu. Menurut Prof. Jimly Assidique (Assidique,

<sup>18</sup> *Sisi Gelap Pemilu 2009; Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*. Penulis: Ramdanyah dalam <http://www.harianbhirawa.co.id/opini/7920-potret-pelanggaran-pemilu-2009>

2006 : 188) jenis perselisihan atau sengketa mengenai hasil pemilihan umum ini harus dibedakan dari sengketa yang timbul dari kegiatan kampanye ataupun teknis penyelenggaraan pemungutan suara dan juga dari perkara-perkara pidana yang terkait dengan subjek-subjek hukum dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Mahkamah Konstitusi sendiri memiliki klasifikasi permasalahan Pemilu di Indonesia yang meliputi beberapa hal, yaitu :

1. Tindak pidana Pemilu;
2. Pelanggaran administrasi Pemilu;
3. Sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan
4. Perselisihan hasil Pemilu.

Dalam menangani sengketa pemilu, setidaknya penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum mesti berpedoman pada hukum nasional penyelenggaraan pemilu, standart penyelenggaraan yang demokratis dan standart kewajiban hukum public internasional yang akan membatasi dan memandu proses komplek para pihak. Ini menjadi sangat penting agar pelaksanaan sesuai dengan prinsip demokrasi dan menyelesaikannya sesuai dengan mekanisme hukum nasional dan standart internasional dimana Negara Indonesia sebagai warga dunia dan tidak dijauhkan dalam pengaulan dunia internasional.

International Electoral Standards menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum harus sesuai dengan standart-standart pemilu yang demokratis yang diantaranya (1) structuring the legal framework; (2) the electoral system: (3) boundary delimitation, districting or defining boundaries of electoral units: (4) the right to vote and to be elected; (5) electoral management bodies; (6) voter registration and voter registers; (7) ballot access for political parties and candidates; (8) democratic electoral campaigns; (9) media access and freedom of expression; (10) campaigns finance and expenditure; (11) balloting; (12) votes counting and tabulating; (13) role of the representatives of the parties and candidates; (14) electoral observers;

Standart internasional dalam pemilihan umum ini akan memperlihatkan sejauh mana pelaksana pemilihan umum secara procedural (baik ketentuan

nasional maupun internasional) sudah sesuai dan para pihak lainnya puas akan penyelenggaraan pemilihan umum. Apabila proses penyelenggaraan pemilihan umum tidak sesuai procedural dan kualitas pemilihan umum tercederai, maka bagi para pihak yang terdiri dari parpol, calon kandidat dan KPU sebagai penyelenggara pemilihan umum dapat menggunakan saluran-saluran konstitusional untuk menyelesaikannya seperti kepada Penyelenggara Pemilu, Aparat Penegak Hukum dan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *compliance and enforcement of electoral law* atas keberatan pelanggaran pemilu.

Khusus dalam *compliance and enforcement of electoral law*, setidaknya ada 7 standart kewajiban hukum publik internasional yang akan membatasi dan memandu proses komplek para pihak. Standart ini akan memberikan pondasi normative atau rambu-rambu kepada praktisi dan pemangku kepentingan lainnya untuk merancang berbagai system penanganan keberatan pemilu yang transparan, akuntabel, konsisten dan efektif. Ke 7 standart tersebut diantaranya : 1). Hak untuk memperoleh pemulihan pada keberatan dan sengketa pemilu; 2). Sebuah rezim standart dan prosedur pemilu yang didefinisikan secara jelas, 3). Arbiter yang tidak memihak dan memiliki pengetahuan; 4). Sebuah system peradilan yang mampu menyelesaikan putusan dengan cepat; 5). Penentuan beban pembuktian dan standart bukti yang jelas; 6). Ketersediaan tindakan perbaikan yang berate dan efektif; dan 7). Pendidikan yang efektif bagi para pemangku kepentingan<sup>19</sup>.

Penyelenggara Pemilu, Aparat Penegak hukum dan Mahakamah Konstitusi sebagai pengawal kualitas pemilu di Indonesia guna menjalankan *compliance and enforcement of electoral law* selayaknya menjalankan prinsip-prinsip ini, yang diantaranya :

---

19 Perlu dicermati saat anggota KPU Anas Urbaningrum dan Andi Nurpati kemudian masuk ke partai Demokrat dan Hamid Awaludin menjadi Menteri Hukum dan HAM

## 1. Hak Untuk Memperoleh Pemulihan pada Keberatan dan Sengketa Pemilu

Sebagaimana disebutkan oleh Lady Justice Georgiana T Wood, Ketua Mahkamah Agung Ghana, harus ada hak bagi public untuk mengajukan keberatan guna memulihkan dan memperoleh perbaikan atas penyimpangan Pemilu. Sangatlah penting untuk memberikan hak bagi public untuk berpartisipasi dalam pemerintahan dalam bentuk adanya sistem penanganan keberatan Pemilu yang secara memadai. Karena ruang untuk pemulihan ini akan memberikan kualitas demokrasi legitimasi yang kuat bagi kandidat yang terpilih untuk memerintah pasca dirinya terpilih. Kepercayaan ini, pada gilirannya memerlukan sebuah cara yang transparan dan akuntabel untuk dapat mengajukan gugatan dan mengupayakan pemulihannya.

Badan keberatan berfungsi untuk menjaga kredibilitas dan keandalan melalui tersedianya suatu hak tindakan hukum yang jelas bagi perorangan dan pihak-pihak yang relevan. Mekanisme ini harus mencakup hak dasar untuk memperoleh pertimbangan yudisial dengan harapan tercapainya suatu perbaikan yang efektif — sebuah standar dasar yang diakui oleh kebanyakan traktat dan peraturan internasional dan domestik. Jaminan hak untuk memperoleh pemulihan harus dinyatakan secara jelas dalam Undang-undang dan diketahui oleh masyarakat umum;

## 2. Sebuah Rezim Standart dan Prosedur Pemilu yang Didefinisikan Secara Jelas

Pembuatan suatu legislasi pemilu harus dilakukan dalam menjalankan pelaksanaan Pemilu. Hal ini berguna untuk memperoleh pemulihan dan secara berkala melaksanakan Pemilu yang bebas dan adil. Ini harus dilakukan guna memastikan bagi perorangan, partai politik dan masyarakat sipil untuk mengetahui secara memadai.

Pendefinisian secara jelas ini bertujuan untuk menghindari terjadinya proses penyelesaian sengketa pemilu yang paling menguntungkan bagi

salah satu pihak (forum shopping). Ini akan sangat berbahaya dalam kualitas perhelatan Pemilu. Dapat saja pihak yang keberatan terhadap pelaksanaan Pemilu mengajukan keberatan lebih kepada 1 kelembagaan dan mendapatkan putusan keberatan yang menguntungkannya yang tidak sesuai dengan yurisdiksinya.

### 3. Arbiter yang Tidak Memihak dan Memiliki Pengetahuan

Pengakuan terhadap kepentingan universal atas keberadaan arbiter yang tidak memihak dan memiliki kemampuan sangat relevan ketika diterapkan pada keberatan Pemilu, yang pada umumnya bersifat sensitif dan kontroversial secara politik. Jika negara mencampuri pelaksanaan kerja pengadilan atau komisi yang independen, hal ini akan mengurangi kemandirian dan ketidakberpihakan (*impartiality*) dari badan tersebut dan cenderung menjadikan penanganan keberatan Pemilu menjadi bias. Selain memiliki independensi yang efektif, seorang hakim atau arbiter yang menangani berbagai keberatan Pemilu seharusnya mengetahui peraturan perundang-undangan terkait Pemilu yang telah ada, dan memiliki kapasitas yang memadai untuk menilai, menyelidiki dan menyelesaikan berbagai keberatan yang terkait dengan bidang khusus dari Undang-undang tersebut.

### 4. Sebuah Sistem Mampu Mempercepat Putusan secara Yudisial

Karena legitimasi keseluruhan pemerintah terletak pada keabsahan hasil Pemilu, proses penanganan keberatan harus dilakukan secara cepat. Pentingnya jadwal telah diakui secara luas oleh berbagai konvensi dan traktat internasional, walaupun bahasanya mungkin berbeda. Sebagai contoh, sifat penyelesaian keberatan yang sensitif terhadap waktu membutuhkan rangkaian proses yang berlangsung “dalam waktu yang masuk akal” atau “tanpa penundaan yang tidak semestinya”.

## 5. Penentuan Beban Pembuktian dan Standar Pembuktian

Prinsip pedoman lainnya dalam melakukan penanganan keberatan Pemilu adalah penentuan beban pembuktian dan standar pembuktian yang adil. Pedoman-pedoman ini harus dibentuk jauh sebelum terjadinya keberatan, sehingga para pihak yang terlibat akan telah memperhatikan dan memiliki pemahaman yang masuk akal tentang apa yang dibutuhkan kedua belah pihak untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Adalah negara yang memilih untuk mendefinisikan standarnya, definisi ini harus dapat diketahui oleh kedua belah pihak dan tribunal sebelum sidang dimulai, dan lebih baik lagi jika dapat diketahui sebelum Pemilu diadakan. Beban pembuktian dalam system hukum ini harus dibebankan kepada pihak yang mengajukan.

Namun, terdapat tiga standar yang seringkali diterapkan dalam kasus-kasus Pemilu: *preponderance of the evidence* (bukti yang sangat kuat); *evidence beyond a reasonable doubt* (bukti yang sangat kuat dan tidak dapat dibantah); dan *clear and convincing evidence* (bukti yang jelas dan meyakinkan).

## 6. Tersedianya Mekanisme Perbaikan yang Berarti dan Efektif

Suatu mekanisme keberatan yang berfungsi harus mampu memberikan solusi perbaikan yang efektif, tepat waktu dan dapat dilaksanakan. Berbagai konvensi hukum internasional menyepakati bahwa, ketika satu negara telah memberikan hak yang memadai dan menyusun prosedur yang memadai, maka proses untuk menghasilkan keluaran yang layak merupakan komponen yang wajib dalam perlindungan hak-hak dasar secara umum. Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia mencatat pentingnya “hak untuk memperoleh tindakan perbaikan yang efektif oleh pengadilan nasional yang kompeten atas tindakan pelanggaran hak dasar yang diberikan kepadanya oleh konstitusi atau oleh Undang-undang.” Bahasa

ini tercermin pada hampir seluruh dokumen hukum internasional.

## **A. Hak untuk Banding**

Hak untuk mengajukan banding adalah merupakan sebuah komponen kunci dalam menjamin akses terhadap tindakan perbaikan yang memadai. Seluruh konvensi hak asasi manusia internasional, mengakui, baik secara implisit maupun eksplisit, nilai fundamental dari mekanisme banding. Pasal 14, § 5 ICCPR memberikan hak tersebut dibawah persoalan pidana dan Komite PBB untuk Hak Asasi Manusia telah menggarisbawahi bahwa jaminan sebuah banding tidak dibatasi hanya untuk pelanggaran yang paling serius. Hasil keberatan Pemilu juga menjadi sangat penting dan proses bandingnya dapat memperkuat hak untuk sebuah tindakan perbaikan yang efektif, khususnya dalam gugatan yang lebih serius dimana hasil Pemilu dipertaruhkan.

## **B. Kerangka Waktu yang Terbatas untuk Peninjauan**

Sebagaimana telah dibahas di atas, menetapkan batas waktu yang jelas untuk peninjauan terhadap pendaftaran awal dan penentuan seluruh banding yang diperlukan sangatlah diperlukan untuk memperlancar proses pemeriksaan perkara. Lebih lanjut, peninjauan gugatan oleh tribunal Pemilu atau komisi keberatan Pemilu seharusnya cepat dan efektif. Kerangka waktu yang spesifik seharusnya memperhitungkan dibutuhkankannya penanganan gugatan dalam kerangka waktu proses Pemilu yang terbatas, untuk tindakan perbaikan yang dilaksanakan dalam kerangka waktu yang serupa dan keputusan yang diterbitkan secara tepat waktu. Batas waktu untuk memasukkan dan memutuskan banding haruslah sangat pendek.

## **C. Pertimbangan Hukum dari Putusan**

Sebuah hak untuk memperoleh pemulihan yang transparan mempersyaratkan bahwa penggugat harus diberitahukan

mengenai alasan mengapa gugatannya dibatalkan atau ditolak. Dengan demikian, badan penanganan keberatan Pemilu seharusnya menyatakan secara jelas dasar hukum yang digunakan atau keputusan faktual yang dibuat ketika ia memutuskan kasus tertentu, berdasarkan penjelasan yang jelas tentang pelanggaran Pemilu yang mungkin di dalam Undang-undang. Bahkan lebih penting untuk memberikan penjelasan untuk setiap putusan apabila tidak tersedia mekanisme untuk banding, atau pilihan dalam tindakan perbaikan

#### **D. Pemulihan Hak-Hak yang Dilanggar**

Hak untuk tindakan perbaikan juga termasuk hak untuk pemulihan untuk kerugian yang dialami oleh penggugat. Hak untuk sebuah tindakan perbaikan memerlukan otoritas yang relevan untuk mematuhi keputusan dan berupaya untuk menghapus seluruh dampak keputusan yang menyatakan tidak sah dan dibatalkan. Pengadilan juga mendiskusikan jenis tindakan perbaikan yang seharusnya diberikan kepada pemohon di dalam kasus ini. Berbagai tindakan dan kealpaan yang disengaja oleh otoritas Pemilu yang menghalangi kandidat parlementer untuk maju dalam Pemilu tidak dapat diperbaiki secara eksklusif dengan sebuah kompensasi. Jika pelanggaran tidak dapat diperbaiki sebelum Pemilu, sebuah saluran tindakan perbaikan pasca-Pemilu harus dicari sebagai konsekuensi pelanggaran ini terhadap hasil Pemilu dan dalam kasus yang paling serius, badan ini bahkan dapat membatalkan hasil Pemilu, seluruhnya atau sebagian.

#### **E. Berbagai sanksi dan Hukuman**

Sebuah tindakan perbaikan yang efektif secara tersirat termasuk adanya sanksi dan hukuman, seperti surat peringatan kepada pelanggarnya (termasuk partai-partai politik), pengenaan denda atau hukuman pidana, pembatalan calon, diskualifikasi sebuah partai politik, pemberhentian hak untuk berkampanye,

pembatalan surat suara, atau perintah sebuah penghitungan ulang atau Pemilu ulang.

## **F. Mekanisme Penegakan**

Hak untuk memperoleh perbaikan tidak akan efektif apabila sanksinya tidak pernah benar-benar dilaksanakan. Penegakan dimulai pada saat selesainya sebuah gugatan hukum; yaitu ketika suatu kasus telah selesai ditangani, dan tidak ada pihak dapat mengajukan banding lebih lanjut terhadap putusan tersebut. Contohnya, sebuah Pemilu ulang tidak dapat diperintahkan oleh pengadilan jika keputusannya masih bisa dibanding. Terlebih lagi, penegakan putusan memerlukan kerjasama dari berbagai otoritas yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan putusan administratif atau peradilan. Otoritas Pemilu, penuntut dan polisi seharusnya memahami keputusan yang diambil oleh badan penanganan

## **7. Pendidikan bagi Pemangku Kepentingan**

Kepercayaan public merupakan factor kunci dalam pelaksanaan Pemilu yang efektif. Negara berkewajiban untuk menjamin keseluruhan rakyat yang turut bertanggungjawab dilatih secara cukup. Aktivitas lebih kepada program sosialisasi dan pendidikan bagi rakyat untuk cerdas dalam penyelenggaraan pemilu.

## **III. TITIK RENTAN DALAM TAHAPAN PELANGGARAN PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014**

Sebagai bahan pembelajaran setiap kesalahan dapat dijadikan pembelajaran (lesson learn) dan keberhasilan sebagai praktek keberhasilan (Best Practise) pelaksanaan Pemilu tahun 2014, kita mesti melihat seluruh

keberhasilan dan kegagalan yang terjadi. Salah satu hal yang penting untuk dilihat dalam proses pembelajaran adalah pelanggaran yang dilakukan oleh para peserta pemilu tahun 2009 guna dijadikan media pembelajaran untuk perbaikan proses pemilu kedepan. Dari sini kita dapat merumuskan apa langkah-langkah solutif guna mengurangi kecurangan yang dilakukan oleh para peserta Pemilu.

Ketua Bawaslu Bambang Eka Cahyo Widodo telah memperingatkan bahwa setidaknya ada 8 tahapan pemilu yang berpotensi melanggar pelaksanaan pemilu. Permasalahan tersebut adalah :

**Pertama,** Tahapan pemutakhiran data pemilih, yaitu pemilih ganda (terjadi di Mentawai, Sorong, Maybrat, Sangihe, Mesuji, MDB dan Jepara), pemilih meninggal masih terdaftar sebagai pemilih, pemilih yang mempunyai hak pilih tidak terdaftar dalam DPT (Maluku Tenggara Barat), penduduk yang belum berdomisili selama 6 bulan terdaftar sebagai pemilih (Maybrat, Maluku Tenggara Barat, Jepara dan Sangihe), pemilih yang terdaftar dalam DP4 tetapi tidak terdaftar dalam DPS (Sangihe), pemilih yang tidak ada di tempat masih terdaftar dalam DPT (Mesuji), anak dibawah umur masih terdaftar sebagai pemilih, pemilih yang cacat mental, pengawas pemilukada tidak bisa mengakses data dari KPU Kabupaten/Kota (Barito Selatan), penggunaan data pendaftaran haji sebagai data DPS, KPU Kabupaten/Kota me-**copypaste** data pemilih dari DP4, tidak menggunakan DPS (Pekanbaru), KIP Kabupaten/Kota tidak memberikan data yang sudah dimutakhirkan kepada PPS dan PPK (DPS), (Aceh Timur), PPS mengundang PPL dalam rapat pleno (Aceh Utara), selisih jumlah pemilih yang terlalu mencolok antara pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilukada (Sorong, Mesuji, Jepara, Maybrat, Maluku Tenggara Barat, Sangihe), dan kesalahan penulisan identitas pemilih (Jepara, Sangihe, Maluku Tenggara Barat).

**Kedua,** Pendaftaran dan penetapan calon, yaitu KPU Kabupaten/Kota tidak memberikan dokumen persyaratan pasangan calon kepada pengawas pemilukada, dualisme dukungan partai politik dalam mendukung pasangan calon (Nias), KPU Kabupaten/Kota tidak melakukan verifikasi faktual, dukungan ganda untuk calon perseorangan, kelengkapan dan keabsahan berkas pasangan calon (Lembata, Nias dan baru-baru ini di Propinsi Jawa

Timur dalam kasus Khofifah indarparawansa dalam pemilu Gubernur Jawa Timur).

**Ketiga**, Tahapan kampanye, yaitu perbedaan aturan dalam UU dan peraturan KPU tentang definisi kampanye (Aceh Jaya, Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), pelibatan anak-anak dalam kampanye (Aceh Jaya, Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), kampanye di luar jadwal (Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), penggunaan fasilitas negara (Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), penyalahgunaan jabatan (Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), menggunakan sarana ibadah dan pendidikan untuk kampanye, pelibatan perangkat desa, kecamatan dan jajaran setingkatnya (Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), pemasangan baliho tidak sesuai dengan lokasi yang ditentukan.

**Keempat**, Pengawasan dana kampanye, yaitu pasangan calon tidak membuat pembukuan khusus kampanye, KPU Kabupaten/Kota tidak memberikan LPPDK pasangan calon kepada pengawas pemilukada, identitas penyumbang tidak jelas, nilai sumbangan melebihi Rp 50.000.000,- untuk perseorangan dan melebihi Rp 350.000.000,- untuk perusahaan, sumber dana kampanye dari pihak-pihak yang dilarang (Aceh Besar, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Aceh Timur, Kota Sabang, Aceh Tenggara), penetapan kantor akuntan publik tidak melalui tender terbuka, laporan dana kampanye tidak disampaikan secara lengkap, penggunaan APBD oleh **incumbent**, dan sumbangan dana kampanye tidak sesuai ketentuan jumlah maupun sumber penerimaan.

**Kelima**, Tahapan pengadaan dan distribusi logistik, yaitu spesifikasi surat suara tidak sesuai dengan ketentuan KPU Kabupaten/Kota (Rokan Hulu, Malinau), design grafis yang mendukung pasangan calon tertentu, surat suara dicetak melebihi jumlah DPT + 25% dari DPT, kualitas tinta tidak sesuai dengan ketentuan, pendistribusian logistik tidak tepat waktu (Rokan Hulu), jumlah logistik yang dimasukkan ke dalam kotak suara tidak sesuai dengan berita acara, kotak suara tidak tersegel dengan baik,

KPU Kabupaten/Kota tidak terbuka pada pengadaan jasa perusahaan yang mencetak surat suara, pencetakan surat suara tidak sesuai jadwal/tahapan (Malinau), keterlambatan distribusi akibat kondisi geografis yang sulit dijangkau (Rokan Hulu, Nunukan), keamanan distribusi logistik di daerah konflik (Rokan Hulu), dan teknik pelipatan surat suara kurang tepat (Rokan Hulu).

**Keenam,** Tahapan pemungutan suara, yaitu adanya pemilih ganda (Rokan Hulu, Malinau), pemilih yang menggunakan hak pilih orang lain (Kota Sabang), mobilisasi C6 KWK KPU oleh tim sukses pasangan calon, politik uang, pemilih mendaftar melebihi pukul 12.00 wib, pemilih tidak terdaftar dalam DPT dan DPS, petugas KPPS tidak netral (Rokan Hulu), jumlah surat suara melebihi jumlah DPT + 25%, KPPS mencoblos surat suara pemilih yang tidak hadir, mobilisasi massa di TPS oleh pasangan calon tertentu, intimidasi kepada pemilih (Rokan Hulu), mobilisasi pemilih (Batam), saksi tidak hadir di TPS (Rokan Hulu, Aceh Tengah), petugas KPPS mengalihkan hasil suara salah satu pasangan calon ke pasangan calon yang lain (Aceh Timur), dan saksi membawa/memasang atribut pasangan calon (Aceh Besar).

**Ketujuh,** Tahapan penghitungan suara, yaitu penghitungan suara dilakukan sebelum pukul 13.00 wib, saksi pasangan calon tidak lengkap, penghitungan suara kurang penerangan, anggota KPPS tidak konsisten menentukan suara sah dan tidak sah, berita acara hasil penghitungan surat suara telah dilakukan lebih dahulu, anggota KPPS tidak memberikan berita acara form C dan lampiran form C1 kepada saksi dan PPL, saksi tidak dapat menyaksikan dengan jelas proses penghitungan surat suara, coblos tembus (Kota Balikpapan), dan penggelembungan suara (Rokan Hulu, Malinau, Kota Batam).

**Kedelapan,** Tahapan pergerakan kotak suara, yaitu tidak utuhnya kotak suara karena pengrusakan segel dan pembukaan kotak suara, manipulasi hasil perolehan suara dan sebagainya. Untuk memastikan keutuhan hasil maka diperlukan pengawasan terhadap proses pergerakan kotak suara serta rekapitulasi hasil perolehan suara. Beberapa masalah potensial pada tahapan ini adalah pleno di PPK tidak dihadiri saksi pasangan calon, hasil rekapitulasi perhitungan di TPS berbeda dengan yang dipegang oleh saksi

pasangan calon, rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota tidak sesuai dengan di PPK dan PPS (Kutai Barat), pengiriman kotak suara dari KPPS ke PPK, dan dari PPK ke KPU Kabupaten/Kota tidak sampai tepat waktu (Rokan Hulu), kotak suara tidak disegel/dalam keadaan rusak (Rokan Hulu), berubahnya berita acara dan sertifikasi perolehan suara (Rokan Hulu, Kota Batam), adanya intimidasi dan teror (Rokan Hulu), dan salinan form C1 tidak diberikan kepada setiap saksi dan PPL (Malinau, Kota Sabang).<sup>20</sup>

Kesemua pelanggaran sebagaimana yang diutarakan oleh Bambang Eka Cahyo sebagai Ketua Bawaslu dan bentuk permasalahan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Pemilu DPR-RI, DPD RI, dan DPRD dapat memberikan gambaran tugas berat bagi Penyelenggara Pemilu (KPU, Bawaslu dan DKPP), Gakumdu sebagai sentra pengaduan dan Hakim di Pengadilan baik di PN maupun di PTUN.

Disamping permasalahan yang disebutkan diatas, paling tidak ada permasalahan kekurangan kapasitas dari aparat penegak hukum dalam penguasaan IT dan transaksi keuangan partai dan calon legislative. Peningkatan kapasitas bagi aparat penegak hukum sangat penting untuk dilakukan agar kedepan secara cepat menindaklanjuti setiap laporan pelanggaran Tindak pidana Pemilu, Pelanggaran administrasi Pemilu, Sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan Perselisihan hasil Pemilu sebagaimana yang masuk kepadanya. Ini sebagai bentuk sensitifitas reaksi penyelenggara dan aparat penegak hukum guna menyelesaikan permasalahan baik yang dilaporkan maupun tidak dilaporkan oleh para pihak yang melihat, mendengar dan mengetahui pelanggaran pemilu yang terjadi.

Di zaman globalisasi yang mengandalkan media elektronik setiap aktifitas secara umum menggunakan elektronik. Dimulai dari silaturahmi hingga transaksi keuangan dilakukan secara elektronik. Dalam kondisi ini, menyebabkan dunia seolah tanpa batas dan hampir tiada lagi wilayah kerahasiaan antara satu dengan lainnya.

Semua informasi bisa dipublish seketika melalui seluruh social media. Facebook, tweeter, email, bbm, wechat, whatsapp dan fasilitas lainnya dalam

20 <http://ahok.org/berita/evaluasi-pemilukada-2011-dan-persiapan-pemilu-2014/>

smartphone yang dapat dipakai untuk melakukan sosialisasi diri bahkan kampanye meski belum waktunya melakukan kampanye. Dengan dalih hanya melakukan publikasi pandangan, empati, saran berdasarkan ayat suci, dan sosialisasi lainnya melalui social media tanpa menawarkan visi dan misi yang pada intinya adalah proses pengenalan diri dan pencitraan calon legislative kepada khalayak ramai. Mereka berpandangan bahwa ini tidak melawan hukum dan sah hukumnya karena tidak terpenuhinya seluruh unsure pengertian kampanye dalam peraturan peundangan-undangan. Ini merupakan salah satu contoh dari sekian banyak bentuk pelanggaran lainnya disosial media yang mesti dicermati oleh penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum guna mengawal proses pemilu dapat berjalan secara jujur dan adil. Jangan sampai penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum hanya berdiam diri dari realitas ini. Padahal, dirinya menerima pesan-pesan di social media terkait dengan upaya pencitraan diri dan mengetahui adanya dugaan pelanggaran pemilu dan hanya mendiamkan tanpa bermaksud untuk meneliti lebih mendalam apakah adanya pelanggaran pemilu dari perbuatan yang dilakukan oleh para calon legislatif dan mencederai pelaksanaan pemilu.

Disamping pencermatan terhadap pemakaian jaringan informasi dan teknologi yang berbasis elektronik, penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum mesti membuka matanya lebar-lebar dalam proses pendanaan kampanye baik untuk calon legislative dan juga partai politik. Meski dalam peraturan perundang-undangan sudah mengaturnya, akan tetapi cara penyelesaian hukum kadang kala tidak sebanding dengan reaksi tanggap akal bulus yang dilakukan oleh para konstestan pemilu. Kadang kala para kontestan pemilu menganggap persoalan laporan pendanaan kampanye sebatas laporan keuangan semata tanpa melihat esensi pelaporan dana kampanye sebagai suatu standart pelaksanaan pemilu yang transparan dan fair.

Saat ini, money politik merupakan suatu permasalahan mendasar yang menjadi momok politik berbiaya tinggi. Bahkan, banyak pihak di Negara ini menyatakan proses demokrasi secara langsung merupakan pangkal bala dari money politik. Padahal apabila mereka melihat lebih mendalam tentang money politik yang terjadi di Indonesia bukan soal pemilu secara langsung atau melalui perwakilan, melainkan watak dari para

caleg yang ingin secara instan untuk terpilih menjadi anggota legislative. Pemindahan pemilu secara langsung ke perwakilan di legislative hanya akan memindahkan media dan berpotensi menguntungkan para legislator semata.

Dalam proses pemilu legislative, untuk mencapai tujuan keterpilihan, para calon tidak segan dan sudah tidak tabu menyebar uang atau bentuk lain yang nilainya dapat disamakan dengan uang. Dengan demikian, para calon legislative ini membutuhkan banyak uang guna membiayai aktifitas politiknya saat berkompetisi di Pemilu. Biaya politik ini tidak saja berasal darinya, melainkan juga dari pihak lain yang menjadi donaturnya. Meski dalam ketentuan hukum tentang Penyelenggaraan Pemilihan DPR-RI-DPD-RI dan DPRD pemberian dana atau donasi bagi kampanye dari pihak lain tidak dilarang, tapi ada ketentuan hukum memberikan batasan besaran sumbangan yang dapat diterima dan juga sumber dana bagi perseorangan, perusahaan dan partai politik. Para pihak sering mencari celah menguntungkan dirinya dalam pembatasan kebebasan mendapatkan donasi aktifitas politik pemilu. Dengan demikian, banyak sekali potensi terjadinya arus peralihan uang dari satu rekening-kerening lainnya antara calon legislative dengan donaturnya dan antara partai dengan donaturnya atau sebaliknya.

Penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum harus extra hati-hati dalam menjalankan tugas dan kewenangannya agar tidak sampai lalai dan melakukan pelanggaran hukum sehingga mengurangi kualitas pemilu. Apabila mereka lalai dan tertarik untuk berpihaknya salah satu kontestan pemilu, bukan tidak mungkin akal bulus para konstan pemilu mencari dan mendapatkan celah ruang kelemahan peraturan perundang-undangan dan mengakali wilayah tafsir suatu pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang sedianya sudah relative cukup jelas dan tidak memerlukan penafsiran dalam pelaksanaannya. Ini merupakan kemenangan awal bagi para konstestan pemilu yang tidak jujur untuk mencapai tujuan perseorangan, kelompok dan kelembagaan partai politik.

Sebagai suatu ilustrasi, baru-baru ini Mahkamah Konstitusi membatalkan sebagai proses pemilihan umum kepala Daerah di Propinsi Sumatera Selatan karena menggunakan dana APBD yang tersistematis, terstruktur

dan dilakukan secara massif. Dalam kasus ini, dugaan pelanggaran tindak pidana karena memakai dana APBD untuk pemilu merupakan ranah pelanggaran Pidana. Disisi lainnya, kasus kofifah indarparawansa dalam kasus syarat dukungan 15 persen dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur bisa dijadikan suatu refleksi masih lemahnya kapasitas aparat penegak hukum untuk menindaklanjuti dugaan tindak pidana dalam proses pemilihan umum. Meski yang terjadi dalam 2 contoh kasus diatas adalah dugaan pelanggaran tindak pidana dalam pemilihan kepala daerah, akan tetapi ini merupakan ilustrasi paling dekat dengan pelaksanaan pemilu legislatif. Semestinya, dugaan tindak pidana sebagaimana disebut dalam contoh kasus alex Nurdin dan Kofifah bisa difollow up oleh aparat penegak hukum, terutama aparat kepolisian dan kejaksaan untuk selanjutnya dipastikan status hukumnya di Pengadilan. Akan tetapi aparat kepolisian bersama kejaksaan belum melakukan proses pemeriksaan meski UU telah mengaturnya. Ini sangatlah penting guna memberikan kepastian hukum bagi seluruh pihak agar haknya tidak terlanggar dalam proses pemilihan umum.

#### **IV. Penguatan Aparat Hukum Merupakan Suatu Keniscayaan**

Kepolisian, Kejaksaan yang tergabung dalam sentra gabungan pemeriksa pelanggaran Pemilu merupakan garda terdepan sebelum Hakim di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara menuntaskan pelanggaran pidana pemilu dan permasalahan administrasi guna memberikan kepastian hukum. Sebagai ujung tombak penegakan hukum, mereka mesti mempunyai kapasitas yang baik disamping komitmen yang jelas dalam penuntasan kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu. Kapasitas aparat penegak hukum tidak saja dibidang kepemiluan yang sudah menjadi suatu kewajibannya dalam menyelesaikan kompleksitas pelanggaran kepemiluan. Aparat Penegak hukum juga mengetahui secara mendalam keilmuan dibidang Informasi dan Teknologi dan transaksi keuangan.

Pada pemilu tahun 2014, potensi pelanggaran pidana pemilu,

administrasi dan kode etik secara konvensional akan mulai beralih kepada pelanggaran pidana pemilu yang bersifat lebih kompleks dan sulit terdeteksi secara kasat mata dan dibuktikan dipengadilan. Semakin canggihnya teknologi di duniamenyebabkan beralihnya media aktifitas kerja bahkan pelaksanaan kampanye ke media elektronik. Seluruh aktifitasnya hamper tidak terdeketsi secara baik karena belum adanya system terpadu untuk melakukan pemantauan pelaksanaan pemakaian informasi berbasis teknologi. Sehingga, seluruh pelaksanaannya tidak terpantau dengan baik, meski ini harus dipertimbangkan batasan-batasan yang tidak melanggar Hak Asasi Manusia dalam melakukan pemantauan pelaksanaan penggunaan informasi berbasis teknologi. Apabila aparat penegak hukum tidak lihai dan ahli di bidang IT dan transaksi keuangan akan sangat banyak sekali pelanggaran pemilu yang berbasis teknologi dan tidak berpengaruh dalam proses pemilihan umum yang jujur dan adil.

Kecanggihan dalam melakukan pelanggaran pidana oleh para peserta pemilu mesti dicermati secara mendalam baik oleh Penyelenggara (KPU dan Bawaslu) maupun oleh aparat penegak hukum. Terkadang, para pihak peserta pemilu yang tidak puas dalam penyelenggaraan pemilu terutama legislative menggunakan kelalaian dan ketidakcermatan dalam penyelenggaraan pemilu seperti pelanggaran pidana dan pelanggaran administrasi sebagai senjata untuk mengganggu bahkan mengagalkan kepesertaan pemilu kontestan lainnya. Kelalaian dan ketidakcermatan ini juga berpotensi pada pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

Wilayah yang paling stratetgis menggunakan system informasi berbasis teknologi ini hamper dikeseluruhan tahapan pemilu. Akantetapi, wilayah yang paling rentan dipergunakan oleh para peserta pemilu legislative dalam pemenangan pemilu adalah pendanaan kampanye dan pelaporan pendanaan kampanye. Transfer dana secara elektronik meski dipantau oleh Bank dan PPAATK masih menyisakan masalah dalam sisi waktu untuk dapat memakai hasil laporan transaksksi keuangan yang mencurigakan kepada aparat penegak hukum yang mempunyai limitasi waktu seiring dengan cepatnya proses tahapan penyelenggaraan pemilu.

Meski saat ini sudah ada mekanisme transparansi keuangan partai

baik dalam pelapora dana kampanye,serasa ini belumlah cukup untuk menjangkau para pelanggar pelanggaran pemilu. Dengan demikian di level legislasi mesti mempunyai defenisi yang cukup jelas dalam mengatur batasan yang boleh dengan mana yang tidak boleh dilakukan oleh para peserta pemilu. Disamping itu penguatan penguasaan ilmu untuk para penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum mesti dikuatkan.

Penguatan ini pertama-tama adalah penyelenggara dan aparat penegak hukum mestimelakukan pemetaan permasalahan secara mendalam. Pemetaan ini tidak saja dalam bentuk mendapatkan berdasarkan laporan saat pasca pemilu dilakukan. Akan tetapi memverifikasi permasalahan guna mengetahui tahapan rentan yang berpotensi terjadinya pelanggaran pidana, adminisstrasi dan pelanggaran etik. Kemudian Penyelenggara merumuskannya menjadi isu objektif yang mesti direkomendasikan baik kepada internal penyelenggara, aparat penegak hukum dan pada akhirnya kepada Negara untuk perbaikan kebijakan setingkat Undang-Undang, PP dan Peraturan penyelenggara Pemilu. **Kedua** penyelenggara pemilu mengetahui pemutakhiran data pemilih sebagai titik awal kerentanan pelanggaran harus secara teliti memeriksanya agar tidak memunculkan pemilih ganda. **ketiga, Penyelenggara pemilu mesti lebih teliti dalam memverifikasi proses** Pendaftaran dan penetapan calon. **Ketiga**, Tahapan kampanye, yaitu perbedaan aturan dalam UU dan peraturan KPU tentang definisi kampanye, pelibatan anak-anak dalam kampanye, penggunaan fasilitas negara, penyalahgunaan jabatan, menggunakan sarana ibadah dan pendidikan untuk kampanye, pelibatan perangkat desa, kecamatan dan jajaran setingkatnya, pemasangan baliho tidak sesuai dengan lokasi yang ditentukan. **Keempat**, Pengawasan dana kampanye, yaitu pasangan calon tidak membuat pembukuan khusus kampanye, KPU Kabupaten/Kota tidak memberikan LPPDK pasangan calon kepada pengawas pemilukada, identitas penyumbang tidak jelas, nilai sumbangan melebihi Rp 50.000.000,- untuk perseorangan dan melebihi Rp 350.000.000,- untuk perusahaan, sumber dana kampanye dari pihak-pihak yang dilarang, penetapan kantor akuntan publik tidak melalui tender terbuka, laporan dana kampanye tidak disampaikan secara lengkap, penggunaan APBD oleh **incumbent**, dan sumbangan dana kampanye tidak sesuai ketentuan jumlah maupun sumber penerimaan.

**Kelima**, Tahapan pergerakan kotak suara, yaitu tidak utuhnya kotak suara karena pengrusakan segel dan pembukaan kotak suara, manipulasi hasil perolehan suara dan sebagainya. Untuk memastikan keutuhan hasil maka diperlukan pengawasan terhadap proses pergerakan kotak suara serta rekapitulasi hasil perolehan suara. Beberapa masalah potensial pada tahapan ini adalah pleno di PPK tidak dihadiri saksi pasangan calon, hasil rekapitulasi perhitungan di TPS berbeda dengan yang dipegang oleh saksi pasangan calon, rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota tidak sesuai dengan di PPK dan PPS, pengiriman kotak suara dari KPPS ke PPK, dan dari PPK ke KPU Kabupaten/Kota tidak sampai tepat waktu, kotak suara tidak disegel/ dalam keadaan rusak, berubahnya berita acara dan sertifikasi perolehan suara, adanya intimidasi dan teror, dan salinan form C1 tidak diberikan kepada setiap saksi dan PPL.

## V. PENUTUP

Dengan semakin berkembangnya teknologi yang tersebar dalam berbagai perangkatnya, memberikan ruang penyalahgunaan bagi siapa saja yang “kreatif” untuk kepentingannya. Bukan bermaksud untuk membatasi karya kreatif yang mesti didukung dan dikembangkan, akantetapi apabila ada upaya kreatif yang dipergunakan untuk perbuatan kejahatan seperti dalam proses pemilihan umum, maka mesti dibatasi agar tidak mengganggu kepentingan umum dan menciderai penyelenggaraan pemilu.

Penggunaan social media yang maraknya saat ini harus dicermati sebagai suatu gejala yang dapat disalahgunakan oleh para calon legislative yang “kreatif” untuk kepentingan pengenalan diri dan pencitraan dirinya sebagai calon legialstif dan penggunaan teknologi untuk kepentingan alokasi dana kampanye. Penyelenggara pemilu dan aparat penegak hukum mesti mawas diri dalam bentuk mencermati kecendrungan dugaan tindak pidana yang mungkin dilakukan dengan menggunakan perangkat social media. Disamping itu, mereka juga mesti melanjutkan dugaan tindak pidana kepada lembaga peradilan agar tidak melampaui batas waktu yang diatur dalam peraturan peundang-undangan dan penyelenggaraan sudah selesai.

Apabila dipermasalahkan, proses penyelesaiannya akan menjadi sulit untuk dipenuhi yang akan mencederai hak korban pelanggaran untuk dipulihkan.

# MENDORONG TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DANA KAMPANYE MELALUI PEMBATAAN TRANSAKSI KEUANGAN TUNAI

Oleh: **Refki Saputra**<sup>1</sup>

*“money as the mother’s milk of politics”,*

—**Jesse Unruh** - a leading Californian politician of the 1960’s

## ABSTRAK

*Transparansi dan Akuntabilitas dana kampanye sangat erat kaitannya dengan wacana mewujudkan pemilihan umum (pemilu) yang adil dan demokratis. Beberapa studi telah menunjukkan bahwa peserta pemilu di Indonesia semakin tidak transparan dan tidak akuntabel tentang pendanaan kampanyenya. Dalam pemilu 2004 dan 2009, partai politik masih menerima dana kampanye dari sumber yang tidak jelas identitasnya dan tidak jujur pada saat pelaporan kepada publik dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini sangat mungkin karena aktivitas pendanaan kampanye masih penuh dengan transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai atau dengan kata lain, tidak melalui instrumen perbankan. Kondisi seperti itu, peserta pemilu dapat dengan mudah mendapatkan dana dari non-kader perseorangan atau korporasi melebihi jumlah yang dibatasi oleh undang-undang. Hal ini bahkan lebih mengkhawatirkan jika uang yang masuk ke peserta pemilu adalah hasil kejahatan. Dengan demikian, pilihan untuk mengurangi bahkan melarang transaksi tunai dalam pendanaan kampanye sangat relevan untuk diimplementasikan.*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Peneliti Indonesian Legal Roundtable.

*Hal ini dilakukan semata-mata untuk menutupi kelemahan dari aturan-aturan hukum yang ada dan juga untuk mendorong peserta pemilu lebih transparan dan akuntabel dalam pendanaan kampanyenya.*

*Kata kunci: dana kampanye partai politik, transaksi tunai, menyamarkan*

## **ABSTRACT**

*Transparency and Accountability campaign funds is closely associated with the discourse embodies the general election (elections) a fair and democratic. Several studies have shown that the election participants in Indonesia is untransparent and unaccountable about funding his campaign. In the 2004 and 2009 elections, political parties still receive campaign funds from sources that are not clearly his identity and dishonest at the time of reporting to the public and the General Elections Commission (KPU). This is very likely due to campaign finance activity is still full with financial transactions made in cash or in other words, not through banking instruments. Such conditions, election participants can easily get funds from non-cadre individual or corporation exceeds the amount restricted by law. It is even more worrying if the money that goes into participating in the election are the proceeds of crime. Thus, the option to reduce or even prohibit cash transactions in a highly relevant campaign funding to be implemented. This is done solely to cover the weaknesses of the legal rules that exist and also to encourage participants elections more transparent and accountable in funding his campaign.*

*Key word: funding of political parties, cash transaction, disguise*

## **A. PENDAHULUAN**

Awal tahun 2013, Presiden Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Lutfi Hasan Ishaq ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) terkait dugaan suap kuota impor daging sapi. Lutfi yang menjabat sebagai presiden partai,

diduga mempengaruhi kebijakan kuota impor daging sapi di Kementerian Pertanian yang *notabene* dipimpin oleh kader PKS, Siswono. Dalam dakwaan Jaksa Penuntut Umum yang dibacakan di depan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta (24/6/13), disebutkan bahwa Luthfi pernah berkonsolidasi membahas rencana perolehan dana Rp 2 triliun dalam rangka pemenuhan target PKS pada Pemilihan Umum (Pemilu) 2014 (*Kompas.com*, 24/6/13). Terlepas benar tidaknya dakwaan jaksa, modus perburuan rente oknum politisi di DPR RI dengan memanfaatkan jabatannya merupakan fakta yang tidak terbantahkan. Namun memang perlu ditelisik lebih jauh, apakah selain untuk kepentingan pribadi, keuntungan yang didapat secara illegal tersebut hanya dinikmati sendiri atau memang untuk menyokong pendanaan partai politik, seperti untuk kebutuhan dana kampanye.

Dalam era politik modern, uang memainkan peranan utama dalam kontestasi politik. Sebagaimana salah satu kutipan terkenal dari seorang pemimpin politik di California tahun 1960an, Jesse Unruh yang menyatakan “*money as the mother’s milk of politics*” (Nassmacher, 2003 : 5). Pengalaman pemilu tahun 2004 dan 2009 paling tidak menguatkan tesis demikian, dimana partai yang paling banyak menggelontorkan belanja kampanye ternyata keluar sebagai peraih kursi terbanyak. Tahun 2004, Golkar keluar menjadi pemenang pemilu dengan total belanja kampanye sebesar Rp. 112,8 miliar. Sementara, tahun 2009 Demokrat mesti merogoh kocek sampai Rp. 235,1 miliar untuk memenangkan pemilu, ketimbang Golkar yang hanya mengeluarkan Rp. 145 miliar saat itu. Selain itu, belanja kampanye yang besar juga membuahkan hasil positif bagi perolehan kursi bagi partai baru. Seperti yang dilakukan oleh Partai Gerindra dengan membelanjakan dana lebih dari Rp. 300 miliar berhasil meraup 4,6 juta suara dan 26 kursi DPR, lebih banyak 8 kursi dari Partai Hanura sesama partai baru di tahun 2009 (Supriyanto dan Wulandari, 2013:170). Belanja pemilu presiden (pilpres) juga tak kalah hebatnya. Tahun 2009, pasangan SBY-Boediono adalah pasangan calon yang paling besar dana kampanyenya, yakni sekitar Rp. 232 miliar, disusul Megawati-Prabowo (Rp. 260 miliar), dan Jusuf Kalla-Wiranto (Rp. 83 miliar). Hal ini tentu akan bertambah banyak lagi jika kita merinci belanja partai politik pada saat pemilu kepala daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam ketentuan perundang-undangan, setiap partai politik diwajibkan menyediakan rekening khusus dana kampanye<sup>2</sup>. Rekening khusus dan kampanye ini terpisah dengan Rekening partai digunakan untuk pembiayaan rutin partai (*political party finance*), sedangkan rekening khusus dana kampanye digunakan untuk pembiayaan kampanye partai (*campaign finance*). Pasal 134 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pileg) mewajibkan partai politik peserta pemilu legislatif sesuai tingkatan memberikan laporan awal dana kampanye pemilu dan rekening khusus dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota. Hal demikian juga diatur dalam Pemilu Presiden, dimana UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres), dimana Pasangan calon diharuskan mendaftarkan rekening khusus dana kampanye kepada KPU paling lama 7 hari setelah penetapan peserta pemilu presiden oleh KPU (Pasal 98 Ayat 2).

Tabel 1. Perhitungan Belanja Iklan Partai Politik Pada Pemilu Tahun 2009

PARTAI	BELANJA AKTUAL IKLAN	BELANJA IKLAN YANG DILAPORKAN	SELISIH
Golkar	Rp. 277.291.000.000	Rp. 105.727.996.650	Rp. 171.563.003.350
Gerindra	Rp. 151.175.000.000	Rp. 86.998.699.150	Rp. 64.176.300.840
PDIP	Rp. 102.892.000.000	Rp. 25.542.433.102	Rp. 77.349.566.898
Hanura	Rp. 44.795.000.000	Rp. 6.615.080.000	Rp. 38.179.920.000
Demokrat	Rp. 214.438.000.000	Rp. 139.127.528.740	Rp. 75.310.471.260

SUMBER: ICW, 2009

Namun praktiknya, pada saat pelaksanaan pemilu, banyak partai politik peserta pemilu yang tidak melaporkan rekening awal dana kampanyenya ke KPU. Kalaupun dilaporkan, rekening dana kampanye tersebut akhirnya hanya menjadi pajangan saja. Banyak juga rekening dana kampanye partai politik dan calon anggota DPD yang jumlah uangnya tidak berubah (Supriyanto dan Wulandari, 2013 : 187-188). Hal serupa juga ditunjukkan

2 Rekening khusus dana kampanye hanya diwajibkan bagi partai politik peserta pemilu. Ketentuan ini dapat dibaca dalam Penjelasan Pasal 13 Huruf j UU No. 2 Tahun 2008 jo UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

oleh hasil temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) tentang dana kampanye pemilu tahun 2009, dimana terdapat lima partai politik peserta pemilu yang tidak jujur dalam melaporkan dana kampanyenya ke auditor. Hasil temuan tersebut menjabarkan selisih antara belanja aktual partai politik di media cetak dan televisi yang melebihi dana kampanye yang dilaporkan. Partai Golkar menempati urutan pertama yang selisih belanja kampanye aktual dengan yang dilaporkan sangat signifikan, yakni senilai Rp. 171 miliar. Kemudian disusul dengan PDIP (Rp. 77 miliar), Partai Demokrat (Rp. 75 miliar), Partai Gerindra (Rp. 64 miliar), dan Partai Hanura (Rp. 38 miliar). Hal demikian menandakan, partai politik cenderung tidak transparan dan akuntabel dalam pengelolaan dana kampanye untuk aktivitas politiknya.

Sumbangan dari perorangan non-kader dan badan usaha merupakan sumber dana yang paling dominan diterima oleh partai politik. Semenjak dihapuskannya ketentuan bagi partai politik untuk melaporkan keuangan partai setiap setahun sekali ke KPU, kondisi keuangan partai politik (secara formal) tidak bisa diketahui, karena partai politik tidak pernah mempublikasikan laporan keuangannya. Oleh karena itu, hampir tidak dapat dipastikan, siapa penyumbang yang non-kader ataupun dari perusahaan mana, dan juga berapa besar sumbangan yang diberikan. Modus yang paling marak dilakukan adalah sumbangan yang diberikan secara langsung kepada pengurus partai politik yang menduduki jabatan eksekutif, tetapi penyumbang tidak mau menyebutkan identitas. Biasanya sumbangan tersebut di atasnamakan pengurus partai politik yang tidak dibatasi jumlahnya, atau disalurkan secara diam-diam ke partai politik yang mana sumbangan tersebut tidak tercatat alam buku kas penerimaan partai politik (Veri Junaidi, dkk, 2011 : 96-98).

Ketidaktransparan pendanaan partai politik tersebut ternyata sudah menjadi kultur sebagian besar partai politik yang ada di parlemen. Hal ini dapat diketahui dengan menyimak survey Tingkat Transparansi Pendanaan Partai Politik Di Tingkat Dewan Pimpinan Pimpinan Pusat Partai Politik yang dilansir oleh Transparency International Indonesia tahun 2013 menyimpulkan bahwa rata-rata partai politik belum transparan. Dimana dari 9 (sembilan) partai politik di DPR yang disurvei, hanya 5 partai yang sangat kooperatif, yakni Gerindra, PAN, PDIP, PKB, dan Hanura. Sementara,

1 partai koperatif (PPP), 2 partai kurang koperatif (PKS dan Demokrat), dan 1 partai tidak kooperatif (Golkar). Hal yang paling krusial misalnya tampak pada penilaian terkait dengan tingkat transparansi identitas penyumbang dan besar sumbangan dari perorangan bukan anggota partai politik dan dari perusahaan yang tidak sampai 50% (*Tranparency International Indonesia, 2013*).

Kelemahan aturan merupakan masalah yang paling mendasar untuk mewujudkan tranparansi dan akuntabilitas pendanaan kampanye partai politik. Khusus yang berkenaan dengan ketentuan larangan yang masih terbilang sangat normatif dan tidak operasional. Misalnya seperti larangan menerima dana dari pihak tertentu tanpa identitas yang jelas dan sumbangan melebihi batas yang ditentukan. Ketentuan tersebut tidak dilengkapi dengan aturan lanjutan perihal bagaimana sebaiknya dana yang disumbangkan ke partai politik tersebut dibayarkan. Tentu hal ini merupakan celah (*loop holes*) yang cukup besar yang bisa dimanfaatkan oleh partai politik untuk melakukan penyimpangan dalam pengelolaan dana kampanye politiknya. Misalnya, uang yang diperuntukkan untuk dana kampanye, kemudian diterima oleh partai politik atau tim sukses kampanye calon legislatif atau eksekutif dalam bentuk tunai (*cash*). Sebagaimana sifat uang yang tergolong sebagai aset tidak bernama (*anonymous asset*), maka dana yang diterima secara tunai tidak akan tercatat dalam sistem keuangan dan lebih jauh lagi dana tersebut tidak akan terhitung sebagai pendapatan dana kampanye. Dalam UU Pilpres mencantumkan larangan pasangan calon presiden dan wakil presiden menerima dana hasil kejahatan atau tindak pidana<sup>3</sup> yang mengikuti aturan-aturan dalam rezim anti pencucian uang. Namun, sama halnya dengan yang dihadapi dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi dan pencucian uang, aturan tersebut tidak akan berbuat banyak apabila transaksi keuangan dilakukan secara tunai.

Tulisan singkat ini hendak menganalisis penggunaan transaksi keuangan tunai dalam aktivitas pendanaan kampanye pemilu partai politik dan pemilu presiden dan wakil presiden (selanjutnya kampanye politik). Hal ini ditengarai sebagai salah satu problem aktual dalam mewujudkan pemilu yang adil dan demokratis. Pada dasarnya problem tersebut sangat

---

3 Pasal 103 Ayat (1) Huruf c UU No. 42 Tahun 2008

erat kaitannya dengan masalah yang dialami dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi dan pencucian uang. Maraknya transaksi keuangan dalam bentuk tunai ditengah-tengah masyarakat menjadi peluang untuk menyuburkan kejahatan keuangan tersebut. Dalam konteks yang demikian, pelaksanaan pemilu bisa saja menjadi salah satu tempat tujuan untuk menyamarkan harta hasil tindak pidana (*criminal proceeds*). Pada titik yang paling ekstrim, sumber daya politik bisa jadi kemudian dikerahkan dalam mencari keuntungan illegal untuk pembiayaan kampanye politik.

## **B. KERENTANAN TRANSAKSI KEUANGAN TUNAI**

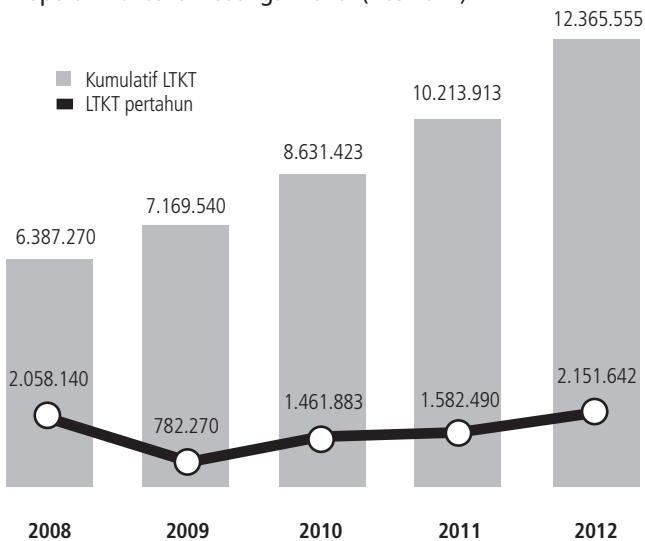
### **1. Korupsi, Pencucian Uang dan Pendanaan Kampanye Secara Tunai**

Penggunaan uang tunai dalam jumlah besar untuk tujuan pencucian uang bukan merupakan fenomena baru lagi. Hanya saja, perhatian organisasi internasional terhadap pencucian uang tunai tersebut baru muncul pada paruh kedua tahun 1990-an, pada saat dimana penyelundupan uang tunai melintasi batas negara semakin meningkat. (Savona, Decarli and Vertori, 2003 : 35). Dalam laporan *Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering* Tahun 2000-2001, menjelaskan bahwa fenomena meningkatnya penggunaan uang tunai dalam jumlah besar ditengah berkembangnya alat pembayaran non-tunai melalui perbankan adalah karena porsi terbesar dari hasil tindak pidana adalah uang tunai (FATF, 2001 : 16).

Kondisi demikian juga terjadi di Indonesia. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi dan Keuangan (PPATK) menemukan fakta bahwa saat ini terdapat peningkatan kebiasaan transaksi tunai/non-bank sebagian masyarakat dalam aktivitas keuangannya. Menurut PPATK, transaksi pemindahan dana yang umumnya dilakukan secara non-tunai, baik transfer dana antar-bank atau antar-penyelenggara, transfer dana, maupun pemindahbukuan antar rekening di suatu bank, mulai bergeser

menuju transaksi dalam bentuk tunai. Tercatat hingga Desember 2012, Laporan Transaksi Keuangan Tunai (LTKT)<sup>4</sup> berjumlah 12.365.555 laporan. Transaksi keuangan tunai tersebut menunjukkan peningkatan tiap tahunnya. Hal ini berbanding lurus dengan maraknya kasus-kasus korupsi dan pencucian uang yang terkungkap menggunakan uang tunai oleh penegak hukum. Seperti kasus suap jaksa Urip Tri Gunawan, Suap di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (kemenakertrans), penemua *save deposit box* Gayus Tambunan, dan Dhana Widyatmika dan masih banyak lagi. Berangkat dari hal demikian, dapat dipahami bahwa besarnya peredaran uang dalam bentuk tunai inilah yang kemudian menjadi salah satu modus kegiatan korupsi dan pencucian uang. Hal tersebut dilakukan karena aliran dana tunai tersebut sulit untuk dilacak darimana uang tersebut berasal dan ke mana alirannya, karena tidak tercatat secara resmi melalui sistem keuangan.

Diagram 1. Laporan Transaksi Keuangan Tunai (Des 2012)



SUMBER: PPATK

4 Laporan Transaksi Keuangan Tunai (LTKT) merupakan laporan yang harus diberikan oleh Penyedia Jasa Keuangan (PJK) atau Penyedia barang dan/atau jasa terhadap transaksi tunai yang dilakukan oleh pengguna jasa paling sedikit Rp. 500 juta satu kali transaksi maupun beberapa kali dalam satu hari kerja. Lebih jauh lihat Pasal 23 dan Pasal 27 UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Kasus korupsi dalam bentuk suap hampir dapat dipastikan dilakukan dengan menggunakan uang tunai. Uang tunai selain mudah digunakan, juga akan mempersulit penegak hukum untuk membuktikan siapa pemberi dan penerima suap tersebut. Suap dalam pengadaan barang dan/atau jasa merupakan *fee* atau *kick back* kepada pejabat publik karena berhasil memenangkan pihak tertentu sebagai pelaksana pengadaan barang dan/atau jasa. Uang suap tersebut biasanya langsung diantar ke penerima suap seperti yang dialami oleh I Nyoman Suisna dan Dadong Ibarelawan saat ditanggapi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di Kantor Kemenakertrans dengan barang bukti berupa uang suap sejumlah Rp. 1,5 miliar dibungkus dalam kardus durian. Adapula uang suap yang terlebih dahulu ditransfer ke tempat penukaran uang (*money changer*) dan kemudian diambil dalam bentuk tunai, seperti yang dilakukan oleh Bulyan Royan (Anggota Komisi IX DPR RI Periode 2004 – 2009) dalam kasus suap pengadaan kapal patrol Dirjen Perhubungan Laut, Departemen Perhubungan tahun 2008.

Sementara dalam kasus-kasus pencucian uang, pelaku mencuci uang pada dasarnya bertujuan untuk memutus hubungan (*nexus*) antara (a) pelaku dengan hasil kejahatan; (b) kejahatan dengan hasil kejahatan; dan (c) pelaku, kejahatan dan akses terhadap hasil kejahatan. Dengan kata lain, mekanisme pencucian uang biasa dilakukan oleh pelaku tindak pidana asal (misalnya korupsi) yang ingin memisahkan diri dari setiap bukti dan harta hasil perolehan kejahatan yang bisa memberatkannya, tetapi pada saat yang sama pelaku ingin tetap mempertahankan kontrol dan akses kepada harta hasil kejahatannya (Paku Utama, 2013 : 124). Maka untuk memutus hubungan antara pelaku, kejahatan dan aset hasil kejahatan yang paling mudah adalah dengan menggunakan aset yang tidak atau tanpa nama (*anonymous asset*) dalam aktivitas bertransaksi. Bentuk daripada aset tanpa nama yang paling sempurna adalah uang tunai. Selain itu, juga termasuk didalamnya adalah perhiasan, logam mulia, dan beberapa sistem pembayaran elektronik seperti *e-money*. Dalam kasus-kasus konkrit, pelaku korupsi misalnya mengaburkan harta hasil korupsi dengan membeli barang-barang konsumsi dengan uang tunai seperti kendaraan, properti, dan menukarkannya dengan aset tanpa nama lainnya. Dengan menggunakan metode tersebut, penegak hukum akan kesulitan untuk mendeteksi dan membuktikan tindak pidana yang dilakukan oleh pelaku.

Dalam kasus suap yang melibatkan pegawai pajak golongan III A, Gayus Tambunan, uang tunai hasil tindak pidana tersebut kemudian disimpan dalam *save deposit box* (SDB) dan juga dikonversi kedalam mata uang asing dan instrument investasi. Dalam pengungkapan kasus tersebut, polri menyita sejumlah harta Gayus di SDB Bank Mandiri Cabang Kelapa Gading berupa uang tunai senilai Rp 925 juta, US\$ 3,5 juta, US\$ 659.800 dan 9.000.680 dolar Singapura. Kemudian juga didapati 31 batang logam mulia masing-masing sebesar 100 gram. Sebagai ilustrasi juga dapat dicermati dugaan rangkaian perbuatan yang dilakukan oleh Jenderal (Pol) Djoko Susilo yang kini tengah duduk di kursi pesakitan dalam perkara korupsi simulator kemudi korlantas polri. Dalam dakwaan jaksa penuntut umum dan juga keterangan saksi-saksi yang dihadirkan, terungkap bahwa Djoko menyamarkan aset hasil kejahantannya dengan membeli properti, lahan dan SPBU yang pada umumnya dilakukan melalui transaksi tunai dan menggunakan nama orang lain. Kemudian, untuk mengakali pajak, aset yang dibelipun dikurangi nilai jualnya dalam akte jual-beli dari nilai transaksi sebenarnya. Hal ini tentunya hanya bisa dilakukan dengan menggunakan transaksi tunai yang tidak tercatat dalam sistem keuangan.

Adapaun terkait dengan pendanaan kampanye politik, penggunaan uang tunai dalam bentuk sumbangan yang diberikan untuk dana kampanye marak sekali terjadi. Hal ini paling tidak dapat dijelaskan ketika rekening dana kampanye yang dilaporkan ke KPU beberapa partai politik ternyata saldo awalnya tidak berubah disaat akhir masa kampanye. Tidaklah mungkin partai politik tidak mengeluarkan dana kampanye sepeserpun mengingat jika dibandingkan kebutuhan operasional partai politik, jumlah dana kampanye setiap kali pemilu jauh lebih besar (Supriyanto dan Wulandari, 2012 : 34). Kemudian juga, sulitnya mengetahui informasi tentang siapa dan berapa besar sumbangan yang diberikan kepada partai politik atau pasangan calon dalam pemilu presiden.

Undang-undang mengatur batasan jumlah sumbangan dari perseorangan non-kader dan dari dunia usaha atau korporasi, sementara untuk kader partai politik tidak dibatasi.<sup>5</sup> Sedangkan kebutuhan logistik

---

<sup>5</sup> Besaran sumbangan politik yang diperbolehkan dapat ditemukan dalam UU No. 2 Tahun 2008 jo. UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (UU Parpol); UU No. 8 Tahun 2012

untuk dana kampanye amatlah besar dan seringkali dianggap sebagai faktor penentu kemenangan elektoral. Dalam kondisi pragmatisme partai saat ini, sudah menjadi rahasia umum jika pihak luar partai politik (perseorangan dan/atau dunia usaha) begitu “royal” mendonasikan harta mereka ke partai politik. Mengingat penentu kebijakan publik pada dasarnya diempu oleh anggota partai politik yang duduk dikursi-kursi pemerintahan, sangat mungkin jika donasi dari mereka bertujuan untuk “membeli” kebijakan dari anggota partai. Pakem yang berlaku disebagian besar partai politik jika ketersediaan uang memainkan peranan yang cukup besar dalam meraup suara dalam pemilu. Adanya celah (*gap*) antara batasan sumbangan dari pihak luar partai politik, iuran anggota partai yang tidak signifikan dengan keinginan yang besar bagi pihak tertentu untuk menyumbang ke partai politik, mendorong partai politik untuk menggunakan segala cara untuk menggalang dana politik.

Salah satu cara agar dapat mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya tanpa harus mengikuti batasan-batasan dan pelaporan yang disyaratkan oleh undang-undang adalah dengan menerima sumbangan dalam bentuk uang tunai. Hal ini dilakukan karena uang yang diterima secara tunai atau tidak melalui mekanisme perbankan tidak akan masuk ke rekening dana kampanye yang harus dilaporkan ke KPU. Artinya, uang yang diterima partai atau tim sukses tidak tercatat sebagai pemasukan dana kampanye. Penyumbang dari luar partai politik bisa memberikan donasi melebihi dari yang ditentukan oleh undang-undang dengan memberikannya melalui anggota partai politik, dimana seolah-olah yang menyumbang adalah anggota partai bukan dari luar partai. Sumbangan untuk dana kampanye bisa langsung dibelanjakan tanpa perlu dicatatkan sebagai dana kampanye.

---

tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pileg); dan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres); dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU Penda). Terhadap pembiayaan rutin partai politik, UU Parpol menentukan sumbangan perseorangan non-kader paling banyak adalah Rp. 1 miliar dan untuk dunia usaha atau korporasi paling banyak Rp. 7,5 miliar (Pasal 35 ayat 1). Sementara, untuk sumbangan dana kampanye pemilu legislatif, sumbangan perseorangan non-kader dan dunia usaha masing-masing paling banyak Rp. 1 miliar dan Rp. 7,5 miliar (Pasal 131 UU Pileg); untuk dana Kampanye pemilu presiden dan wakil presiden, Rp. 1 miliar dan Rp. 5 miliar (Pasal 96 UU Pilpres); dan untuk pilkada Rp. 50 juta dan Rp. 350 juta.

Praktik demikian sangat dimungkinkan masuknya dana yang berasal dari tindak pidana tertentu masuk ke partai politik. Boleh jadi, partai politik kemudian memang menargetkan pencarian dana untuk keperluan politik dari dana-dana yang tidak halal. Hal demikian yang sebenarnya dapat dilihat dari persepektif pencucian uang. Dimana, pelaku pencuci uang selalu ingin memutus hubungan antara keberadaannya dengan kejahatannya dan hasil tindak pidana, namun disisi lain tetap mempertahankan kontrol terhadap akses dari harta tersebut. Seorang pelaku pencuci uang membeli aset atas nama istri, saudara atau orang lain yang bisa ia kendalikan, semata-mata hanya untuk memastikan bahwa harta hasil tindak pidana yang ia samarkan tidak beralih ke pihak manapun, namun tetap menjadi miliknya. Sama halnya dengan dana kampanye yang diperoleh dari seseorang yang mempunyai tujuan tertentu terhadap partai politik, itu semata-mata hanya memastikan jika partai politik atau pasangan calon yang ia danai akan dapat memberikan keuntungan dengan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan bagi dirinya kelak jika terpilih.

Kasus korupsi terkait dengan “obral” izin tambang dan perkebunan yang melibatkan kepala daerah *incumbent* menjadi pelajaran yang nyata terkait dengan pendanaan kampanye dengan uang haram. Jamak diketahui jika menjelang pemilihan umum kepala daerah (pilkada), tren pemberian izin usaha pertambangan dan perkebunan meningkat drastis. Hasil penelitian Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Bengkulu tahun 2009 – 2010, yakni pada saat pemilu dan pilkada Provinsi Bengkulu digelar, diterbitkan izin usaha pertambangan dan perkebunan bagi 42 perusahaan yang mengakibatkan perusahaan menguasai lahan 75.703 hektar (*Kompas*, 18/4/12). Kondisi ini misalnya dapat dicermati dalam kasus korupsi yang melibatkan Bupati Buol, Sulawesi Tengah, Amran Batalipu dan pengusaha perkebunan Hartati Murdaya. Dalam Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (tipikor) Jakarta yang dibacakan pada tanggal 4 Februari 2013, Hartati terbukti menerima suap kepada Amran sejumlah Rp. 3 miliar untuk mengurus HGU terhadap lahan atas nama perusahaan yang ia pimpin yang belum memiliki HGU (*Viva.co.id*, 4/2/13). Uang suap yang diterima Amran secara tunai tersebut adalah cara yang paling marak dilakukan seorang calon *incumbent* dalam menggalang dana politik untuk memenangkan pilkada.

## 2. Membatasi Transaksi Tunai

Uang merupakan alasan utama bagi mayoritas pelaku kejahatan melakukan kejahatan atau perbuatan illegal, dimana uang tercemar tersebut tidak akan benar-benar dapat dinikmati sebelum asal-usulnya dikaburkan atau sama sekali dihilangkan (Lilley, 2006: xii). Kelemahan dari prinsip mengikuti aliran uang (*follow the money*) dalam penegakan hukum tindak pidana pencucian uang adalah apabila instrumen yang digunakan adalah uang tunai. Penggunaan uang tunai dalam transaksi keuangan dari orang perorang secara langsung, otomatis akan memutus *nexus* antara pelaku kejahatan dengan tindak pidana dan aset kejahatan. Dengan demikian, tujuan menyamarkan atau menghilangkan asal usul harta hasil kejahatan secara sempurna dapat dilakukan.

Beberapa negara sudah mengambil antisipasi dengan memberlakukan pembatasan terhadap transaksi keuangan tunai dalam batasan tertentu. Beberapa diantaranya adalah Austria, Finlandia, Jerman, Irlandia, Luxemburg, Portugal, Spanyol, Swedia, Inggris, Italia, Meksiko, Perancis, Belgia, Armenia, Bulgaria, dan Ukraina. Secara umum transaksi tunai dalam jumlah tertentu yang dilarang adalah dalam pembayaran tunai antarindividu, penukaran valuta asing secara tunai, dan pembelian barang dan/jasa. Kemudian terdapat juga pengecualian atau kondisi-kondisi tertentu di mana aturan pembatasan tersebut tidak diterapkan. Negara yang melarang transaksi tunai dalam jumlah tertentu antar individu antara lain adalah Italia (minimal EUR 1.000 atau Rp. 13 Juta) dan Armenia (Minimal AMD 3 Juta atau Rp. 69 juta). Transaksi yang dilarang bail dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam waktu yang cukup dekat dengan jumlah sebagaimana dimaksud. Sementara itu, hampir sebagian besar negara-negara tersebut melarang transaksi tunai dalam pembelian barang-barang mewah seperti mobil dan properti (Gunawan, dkk, 2013 : 58 – 62).

Di Indonesia sebenarnya pernah memiliki aturan hukum yang membatasi transaksi keuangan tunai dalam jumlah tertentu pada awal-awal kemerdekaan, yakni Undang-undang Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu Ke Lain Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang dengan Perantaraan Bank. Dalam

ketentuan UU No. 10 Tahun 1946 diatur mengenai pelarangan terhadap pembawaan uang tunai melebihi f. 1.000 (seribu rupiah) ke daerah lain di Jawa dan Madura. Sedangkan UU No. 32 Tahun 1948, melarang seseorang untuk melakukan pembayaran secara tunai dalam nominal uang yang melebihi R. 25.000,-. Pembayaran demikian harus melalui perantara (melalui lembaga bank). Selain melarang pembayaran uang tunai dalam jumlah besar, undang-undang ini juga melarang penyimpanan uang tunai oleh seseorang yang tidak kurang dari R. 100.000,- dan pemindahan uang tunai ke daerah lain sebesar R. 25.000,- secara tunai. Adapun tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk menyehatkan peredaran uang ditengah-tengah masyarakat kala itu. Sebegitu pentingnya esensi aturan tersebut, bagi setiap pelanggar akan dikenakan hukuman berupa denda sebesar R. 1.000.000,- atau pidana penjara selama-lamanya 1 tahun. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap norma ini sudah diklasifikasikan sebagai suatu kejahatan.

Saat ini, PPAK telah memformulasikan usulan materi pembatasan transaksi tunai berdasarkan pengalamannya menangani tindak pidana pidana pencucian uang. Usulan tersebut sempat didorong untuk dimasukkan menjadi salah satu materi muatan dalam RUU Transfer Dana (UU No. 3 Tahun 2011), namun kemudian ditolak oleh Komisi XI DPR RI. Wakil Ketua Komisi XI DPR dari Fraksi Golkar Harry Azhar Azis mengatakan, jika pembatasan minimal transaksi tunai diterapkan maka akan menghambat masyarakat bertransaksi dan akan menghalangi proses transaksi, jadi menurutnya tidak perlu ada pembatasan (Gunawan, dkk, *Ibid.*, 77 -76).

Setelah beberapa kali pembahasan, adapun usulan PPAK terkait materi pembatasan transaksi tunai yang sudah direvisi adalah sebagai berikut:

- a. "Setiap transaksi setoran tunai untuk rekening simpanan suatu pihak dengan jumlah atau lebih besar dari Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan".

**Keterangan:** Apabila transaksi di atas dilakukan oleh bukan nasabah bank yang bersangkutan, maka penyeter tunai dapat membuka rekening simpanan di bank tersebut atau dapat menggunakan rekening di bank lainnya atas nama penyeter untuk kemudian mentransfer ke rekening bank pihak yang dituju. Di beberapa bank asing hal ini sudah diterapkan.

- b. "Setiap transaksi transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai dengan jumlah atau lebih besar dari Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer".

**Keterangan:** Setiap transaksi transfer dana yang sumber dananya berasal dari setoran tunai yg dilakukan oleh bukan nasabah bank yang bersangkutan (sebagai *walk in customer*), maka penyetor tunai dapat membuka rekening simpanan di bank tersebut atau dapat menggunakan rekening di bank lainnya atas nama penyetor untuk kemudian mentransfer ke rekening bank pihak yang dituju.

- c. "Setiap transaksi transfer dana setara atau melebihi Rp. 100.000.000,00 yang sumber dananya berasal dari penarikan secara tunai wajib ditolak atau wajib dilakukan secara pemindahbukuan atau transfer."
- d. "Setiap transaksi transfer dana yang ditujukan untuk diterima secara tunai oleh Penerima yang bukan nasabah Bank Penerima tidak boleh melebihi dari Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah)"

**Keterangan:** Transaksi dilakukan melebihi Rp. 100.000.000, maka penerima transfer harus membuka rekening simpanan di bank penerima tersebut terlebih dahulu.

- e. "Setiap transaksi tarik tunai atas beban rekening simpanan suatu pihak yang bukan merupakan rekening penarik dana tunai tersebut tidak boleh melebihi dari Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)".

**Keterangan:** Pengaturan ini mendorong penarik dana untuk melakukan transaksi transfer dana atau pemindahbukuan untuk untung rekening penarik dana tersebut. Transaksi ini misalnya penarikan cek atas beban rekening pihak ketiga secara tunai (Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan, 2012 : 27 – 28).

Walaupun demikian, wacana pembatasan transaksi tunai kemudian diformalkan dalam dalam instrument kebijakan, yakni melalui Strategi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi (Stranas PPK) Baik Jangka Panjang (2012–2025) dan Jangka Menengah (2012–2014), yang diatur lebih lanjut dalam Perpres No. 55 Tahun 2012. Mengenai pembatasan nilai transaksi tunai tersebut ditempatkan pada kategori strategi jangka menengah (2012–2014). Dari situ dapat kita nilai bahwa, wacana tersebut sudah menjadi prioritas agenda pemerintah dalam hal pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang harus tuntas sebelum tahun 2015. Belakangan, pembahasan RUU Pembatasan transaksi tunai tengah digodok oleh tim dibawah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Walaupun mendapat tantangan dari masyarakat, dunia usaha maupun perbankan terkait kesiapan infrastruktur, namun RUU ini sangat realistis untuk ditepakan dengan beberapa pengecualian tertentu seperti yang dipraktikan oleh berapa negara yang sudah menerapkan pembatasan. Mengingat upaya penegakan hukum tidak serta merta akan

menurunkan tingkat kejahatan, maka harus ada upaya yang strategis untuk mempersempit ruang gerak para penjahat-penjahat kerah putih tersebut.

## **C. MENDANAI KAMPANYE POLITIK VIA NON-TUNAI**

### **1. Pilihan Mekanisme**

Akuntabilitas pendanaan kampanye politik dapat terselenggara apabila arus masuk dan keluarnya dana tersebut dapat dipertanggungjawabkan. Pada sisi pemasukan, harus dapat dijelaskan sumber dan besaran dana yang didonasikan kepada partai. Sementara untuk pengeluaran, harus jelas untuk apa dana tersebut digunakan. Problem akuntabilitas dana kampanye salah satunya adalah terkait dengan ketidakjelasan identitas penyumbang dan besaran sumbangan yang diberikan. Supriyanto dan Wulandari (2013) menjelaskan bahwa, baik dalam pemilu presiden tahun 2004 dan 2009 masih ditemukan penyumbang dana kampanye yang tidak jelas identitasnya. Mulai dari tidak mencantumkan KTP dan NPWP, juga ditemui ada penyumbang yang dinilai secara ekonomi tidak layak menyumbang, dengan kata lain namanya hanya digunakan sebagai daftar penyumbang. Adapun perbandingan sumbangan dana kampanye pemilu presiden tahun 2004 dan 2009 yang tidak dapat dipertanggungjawabkan penyumbangnya adalah sebagai berikut:

<b>PEMILU PRESIDEN 2004</b>		<b>PEMILU PRESIDEN 2009</b>	
Pasangan Calon	Total Sumbangan Tidak Jelas Identitasnya	Pasangan Calon	Total Sumbangan Tidak Jelas Identitasnya
Mega – Hasyim	Rp. 990 juta	SBY - Boediono	Rp. 30, 9 miliar
SBY – Kalla	Rp. 194 juta	JK – Wiranto	Rp. 1,2 miliar
		Megawati – Prabowo	Rp. 8,1 miliar

Kelemahan undang-undang juga tidak diatur secara tegas terhadap semua sumbangan danya kampanye politik harus masuk ke rekening khusus dana kampanye. Akibatnya, penyumbang bisa saja mendonasikan uangnya

(biasanya secara tunai) ke partai politik atau pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk dibelanjakan langsung, tanpa dicatatkan dalam arus kas dana kampanye. Donasi juga bisa diberikan langsung ke calon legislatif untuk dibelanjakan langsung mengingat sistem pemilu kita yang juga dilakukan melalui sistem pemilihan langsung dengan suara terbanyak.

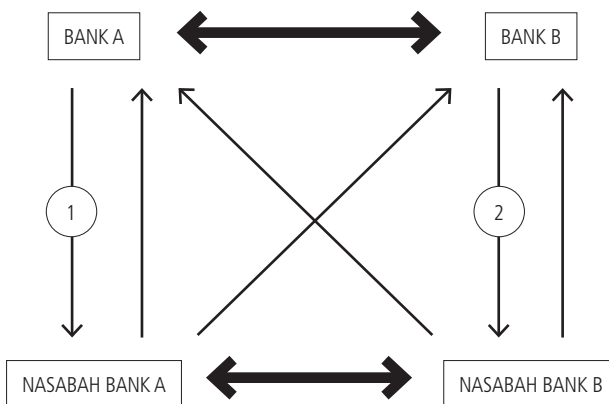
Selain itu, hal krusial lainnya juga terkait dengan tidak adanya batasan terhadap sumbangan kader partai politik untuk dana kampanye. Berapapun jumlahnya anggota partai politik bisa menyumbang kepada partai politik untuk biaya kampanye. Hal ini, selain akan membuat kebijakan-kebijakan strategis partai politik akan dikuasai oleh kader-kader yang bermodal besar (oligarki partai) dan juga bisa dimanfaatkan oleh penyumbang non-kader untuk mendanai kampanye melalui kader partai, seolah-olah uang tersebut berasal dari si kader. Hal ini sangat rentan bagi partai politik dan pasangan calon presiden dan wakil presiden mendapatkan dana kampanye dari hasil tindak pidana, karena penerima uang hasil kejahatan sudah termasuk pecuci uang pasif, sepanjang ia mengetahui atau patut menduga uang tersebut hasil tindak pidana.

Pada dasarnya untuk mengurangi penggunaan uang tunai dalam aktivitas apapun, termasuk pendanaan kampanye politik, paling tidak dapat dilakukan dengan membatasi transaksi tarik tunai pada bank. Walaupun tidak akan menghilangkan secara keseluruhan transaksi tunai dalam skala besar misalnya dalam bisnis narkoba, namun paling tidak jumlah uang yang beredar apabila transaksi tarik tunai dibatasi tentu akan jauh berkurang. Sebagai ilustrasi, penggunaan uang tunai tahun pada kuartal pertama tahun 2011 menurut data yang dihimpun oleh Bank Indonesia adalah sekitar Rp. 336,65 triliun. Jumlah tersebut jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah transaksi non-tunai pada kuartal yang sama, yakni hanya Rp. 31 triliun (Gunawan, dkk, 2013: 3). Besarnya nilai transaksi tunai di Indonesia tersebut tentu sangat potensial dimanfaatkan oleh partai politik dan pasangan calon presiden untuk mendanai kampanye politik mereka untuk menghindar dari kewajiban-kewajiban akuntabilitas dana kampanye yang sudah ada dalam peraturan perundang-undangan.

Transaksi keuangan tunai yang paling rawan digunakan untuk tindakan illegal adalah transaksi dari orang per orang (misalnya suap) atau dari bank

(penyedia jasa keuangan) ke nasabah melalui tarik tunai. Uang yang diambil melalui bank melalui tarik tunai tidak akan terlacak oleh PPATK karena sudah keluar dari sistem keuangan. Dalam diagram 1. diatas dapat dilihat transaksi antara Nasabah Bank A dengan Bank A (nomor 1) dan antara Nasabah Bank B dengan Bank B (nomor 2) menunjukkan transaksi yang sudah keluar dari sistem keuangan. Uang yang ada pada Nasabah Bank A bisa saja kemudian ditransaksikan kepada Nasabah Bank B secara langsung untuk kepentingan illegal tanpa diketahui oleh PPATK. Dalam skenario pendanaan kampanye politik, dapat dikondisikan Nasabah Bank A sebagai donator, dan Nasabah Bank B sebagai Bendahara Partai, Kader partai atau caleg juga tim sukses pasangan calon presiden dan wakil presiden. Apabila transaksi tarik tunai dalam jumlah besar dikurangi atau dibatasi, maka otomatis akan menurunkan resiko pendanaan kampanye politik dengan uang tunai, karena jumlah uang tunai yang sudah berkurang.

Gambar 1. Skema Transaksi Pada Bank



Saat ini, RUU Pembatasan transaksi keuangan tunai masih dalam tahap pembahasan naskah akademik oleh pemerintah melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, aturan pembatasan transaksi tunai dalam bentuk undang-undang tidak akan mungkin dapat dilaksanakan dalam

waktu dekat. Namun, upaya membatasi transaksi tunai bukan hal yang mustahil untuk diberlakukan segera menjelang pemilu tahun 2014. Adapun pilihan untuk mengurangi penggunaan transaksi tunai dalam pendanaan kampanye politik adalah: **Pertama**. Melalui pembatasan nilai tarik tunai pada bank-bank yang ada dibawah pengawasan Bank Indonesia (BI). Sebagai regulator sistem pembayaran, BI dapat menerbitkan instrumen hukum untuk mengatur batasan transaksi tunai yang dibolehkan oleh suatu bank. Melalui Peraturan Bank Indonesia (PBI), BI dapat melarang transaksi tarik tunai dalam jumlah tertentu, misalnya paling sedikit Rp. 500 juta. Dengan demikian, nasabah akan didorong untuk menggunakan aktivitas perbankan dalam transaksi dalam skala besar. Hal ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa uang tunai yang digunakan dalam beberapa kasus korupsi, terutama suap adalah bersumber dari tarik tunai. Berbeda halnya dengan uang tunai dari hasil bisnis narkoba, dimana uang tunai berasal dari hasil penjualan yang memang dilakukan secara tunai oleh Bandar ke pengedar lalu ke konsumen.

Apabila kemudian, nasabah tidak dapat menarik tunai uangnya dalam jumlah besar dalam satu kali transaksi atau beberapa kali dalam waktu yang berdekatan, maka dampaknya akan sangat signifikan mengurangi peredaran uang tunai di masyarakat. Hal ini tentu akan berpengaruh terhadap sumbangan dana kampanye politik yang selama ini dilakukan secara tunai berapapun jumlahnya. Jika transaksi dilakukan secara non-tunai, tentu dapat dilacak identitas penyumbang dan besaran nilai sumbangan dari catatan transaksi yang dilakukan.

**Kedua**. Cara lain yang dapat dilakukan adalah melalui kebijakan oleh penyelenggara pemilu, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh KPU. Dalam menjalankan kewenangan, KPU dapat menerbitkan peraturan-peraturan teknis untuk memperlancar kerja-kerja fungsionalnya. Dalam konteks pendanaan partai politik, KPU dapat menerbitkan peraturan yang mengatur tata cara pemberian sumbangan dana kampanye kepada partai politik dan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Materi pengaturan dapat berupa larangan pendanaan kepada partai politik untuk menerima sumbangan, baik dari kader ataupun dari non kader secara tunai. Semua sumbangan harus dilakukan secara non-tunai atau melalui transfer dana ke rekening khusus dana kampanye yang dilaporkan ke KPU. Sumbangan

yang diberikan diluar dari rekening yang dilaporkan harus dianggap sebagai pelanggaran kampanye sebagaimana bentuk-bentuk pelanggaran kampanye lainnya.

Kemudian untuk menjamin penegakannya, larangan tersebut tentu harus diberi sanksi bagi peserta pemilu yang kemudian didapatkan menerima sumbangan dalam bentuk tunai. KPU bisa menegenakan sanksi dengan merampas uang sumbangan yang diterima peserta pemilu untuk disetor ke kas negara atau bentuk sanksi administratif lainnya. Aturan mengenai pembayaran uang ke kas negara tersebut juga harus jelas mekanismenya. Jangan seperti pengalaman pemilu tahun 2004 dan 2009, dimana KPU tidak bisa memastikan penyetoran uang illegal<sup>6</sup> yang masuk ke rekening dana kampanye peserta pemilu karena alasan belum ada aturan yang mengaturnya (Supriyanto dan Wulandari, 2013: 135). Sanksi tersebut juga harus dibarengi oleh sanksi terhadap sumbangan non-tunai yang tidak melalui rekening dana kampanye yang dilaporkan. Seperti sumbangan yang diberikan ke rekening kader partai politik atau caleg yang kemudian digunakan langsung untuk biaya kampanye.

## 2. Pengawasan

Untuk menjamin tegaknya peraturan yang dibuat, diperlukan pengawasan yang konsisten dan berkesinambungan. Pengawasan yang baik dalam penyelenggaraan pemilu minimal terkonsolidasinya fungsi penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), menjaring kerjasama dengan lembaga lain, baik penegak hukum maupun instansi terkait, juga memperbesar kesempatan peran serta masyarakat untuk memantau jalannya pemilu.

Dalam hal belum dibatasinya transaksi tunai dalam jumlah tertentu, tentu pengawasan harus lebih maksimal karena masyarakat masih bebas bertransaksi secara tunai berapapun jumlahnya. Peran Badan Pengawas

---

6 Ilegal maksudnya disini adalah dana kampanye yang berasal dari sumbangan perseorangan non-kader dan dari badan usaha yang melebihi batas nominal yang ditentukan oleh undang-undang dan yang tidak jelas identitas dan besaran sumbangannya.

Pemilu (bawaslu) tentunya menjadi sangat sentral mengingat pendanaan kampanye merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari aktivitas pelaksanaan kampanye pemilu. Bawaslu dapat secara aktif mengawasi peserta pemilu yang menerima dana kampanye secara tunai. Selain itu juga harus aktif merespon laporan dari masyarakat terkait dugaan pelanggaran transaksi tunai yang dilakukan oleh peserta pemilu.

Selain itu, penting untuk melibatkan PPATK yang memiliki kewenangan dalam memantau aktivitas transaksi keuangan. Terkait dengan transaksi tunai, berdasarkan ketentuan UU No. 8 Tahun 2010, pihak penyedia jasa keuangan (misalnya bank) berkewajiban melaporkan setiap transaksi keuangan tunai (tarik maupun setor tunai) dalam jumlah paling sedikit Rp. 500 juta kepada PPATK. Berdasarkan data yang dimiliki PPATK, KPU dapat memantau aktivitas transaksi tunai dari kader partai yang diduga menarik uang tunai terkait dengan pendanaan kampanye. Syaratnya, setiap nama-nama caleg, tim sukses beserta nomor rekeningnya harus diserahkan ke PPATK untuk mempermudah pemantauan aktivitas transaksi. Jika kemudian didapati kalkulasi biaya kampanye yang melebihi dana kampanye yang terdapat dalam rekening khusus dana kampanye, hal tersebut sudah pasti tergolong suatu pelanggaran karena dapat dipastikan dana yang dipakai untuk belanja kampanye tersebut berasal dari transaksi tunai.

## D. PENUTUP

Maraknya transaksi keuangan tunai ditengah-tengah masyarakat berkorelasi dengan tingginya angka korupsi dan pencucian uang di Indonesia. Hal ini dikarenakan sifat dari uang tunai yang tergolong aset yang tidak bernama (*anonymous asset*) seringkali digunakan dalam tindak pidana karena akan menyulitkan penegak hukum untuk melakukan pelacakan terhadap pelaku tindak pidana tersebut. Karakteristik tindak pidana pencucian uang adalah dengan mengaburkan bahkan memutus hubungan antara pelaku tindak pidana asal (*predicate crime*) dengan kejahatan dan/atau aset hasil kejahatan, namun tetap memastikan kontrol

atas akses kepada aset tersebut. Hal ini dapat diasosiasikan dengan pendanaan partai politik yang dilakukan secara tunai karena selain untuk menyamarkan identitas penyumbang agar dapat mendonasikan sumbangan kepada partai politik dalam jumlah yang tidak terbatas, dengan demikian para donator dapat mengontrol kebijakan partai sesuai dengan besaran sumbangan yang diberikan.

Hal ini harus dicegah dengan membatasi atau bahkan melarang partai politik menerima sumbangan secara tunai dari donator. Saat ini karena belum ada ketentuan yang mengatur perihal pembatasan transaksi tunai, maka dapat diambil kebijakan oleh penyelenggara pemilu untuk mengaturnya pada batas-batas tertentu. Agar kebijakan tersebut dapat berjalan tentu harus didukung dengan penegakan hukum yang tegas dan juga kerjasama dengan instansi terkait, baik sesama penyelenggara pemilu, penegak hukum bahkan institusi lain yang terkait.

Namun memang upaya mendorong transaksi non-tunai dalam pendanaan partai politik bukan tanpa titik lemah. Sebelum ketentuan tentang pembatasan transaksi tunai berlaku secara umum, baik melalui undang-undang dan minimal melalui PBI, potensi transaksi tunai masih saja cukup besar dilakukan dalam setiap pendanaan kampanye. Begitupun sumbangan non-tunai yang diberikan melalui rekening personal kader partai politik, tim sukses maupun simpatisan yang kemudian dapat digunakan untuk biaya kampanye tanpa tercatat sebagai sumbangan dana kampanye. Pengawasan terhadap auditor yang dapat saja main mata dengan peserta pemilu harus semaksimal mungkin diupayakan dengan memperketat seleksi auditor dan juga kebijakan administratif dalam kontrak antara KPU dengan auditor apabila ditemukan pelanggaran. Karena penyimpangan yang dilakukan auditor harus dianggap sebagai perbuatan auditor tidak memenuhi kontrak perjanjian (*wanprestasi*).

## BIBLIOGRAFI

### Buku, Jurnal dan Laporan

- Andri Gunawan, Erwin Natosmal Oemar, dan Refki Saputra, 2013, *Membatasi Transaksi Tunai; Peluang dan Tantangan*, Indonesian Legal Roundtable, Jakarta.
- Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2013, *Basa-Basi Dana Kampanye; Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, Jakarta.
- Ernesto U. Savona, Silvia Decarli, Barbara Vertori, 2003, *Use of Cash Payments For Money Laundering Purposes: Comparative Study Into the Current Legislative Control On Large-Scale Cash Payments Within The UE Member States And An Analysis Of The Use Of Such Payments For Money Laundering Purposes*, European Commision and Transcrime, Universita degli Studi di Trento.
- Financial Action Task Force on Money Laundering; Annual Report 2000 – 2001, France.
- Ibrahim Z. Fahmi Badoh dan Abdulah Dahlan, 2010, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Indonesia Corruption Watch, Jakarta.
- Kajian Pembatasan Transaksi Tunai*, Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2012, Jakarta.
- Karl-Heinz Nassmacher, 2003, *Introduction: Political Parties, Funding and Democracy In Funding of Political Parties and Election Campaigns; Handbook Series*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden.
- Laporan Hasil Pengukuran Tingkat Transparansi Pendanaan Partai Politik Di Tingkat Dewan Pimpinan Pusat 2013, Tranparency International Indonesia, Jakarta.
- Paku Utama, 2013, *Upaya Mengembalikan Aset Hasil Korupsi: Memahami Seluk Beluk Pemahamannya*, Tidak diterbitkan.
- Peter Lilley, 2006, *Dirty Dealing; The Untold Truth About Global Money Laundering, International Crime And Terrorism*, Kogan Page, London and Philadelphia.
- Veri Junaidi, dkk, 2011, *Anomali Keuangan Partai Politik; Pengaturan dan Praktek*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Jakarta.

### **Website dan media cetak**

“*Akhir Perjalanan Hartati Murdaya; Gara-gara uang Rp3 miliar. Terbukti menyuap*” <http://fokus.news.viva.co.id/news/read/387661-akhir-perjalanan-hartati-murdaya>, diakses pada tanggal 19 Juli 2013

“*Kumpulkan Rp 2 Triliun untuk PKS, Luthfi Disebut Kawal Proyek*”, <http://nasional.kompas.com/read/2013/06/24/1912078/Kumpulkan.Rp.2.Triliun.untuk.PKS.Luthfi.Disebut.Kawal.Proyek>, diakses pada tanggal 7 Juli 2013.

“*Pilkada Jadi Ajang Obral Perizinan*”, KOMPAS 18 April 2012.

### **Peraturan**

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1946 tentang Pembawaan Uang Dari Satu Ke Lain Daerah.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 1948 tentang Peredaran Uang dengan Perantaraan Bank.

# PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU

Oleh **Linna Nindyahwati**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Tindak pidana pemilihan umum merupakan perbuatan melanggar hukum yang telah diatur secara rinci dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang diundangkan pada tanggal 11 Mei 2012 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117). Dalam undang-undang ini pemeriksaannya dilakukan melalui acara pemeriksaan singkat dengan pembatasan waktu yang sudah jelas serta penjatuhan ancaman pidana bersifat kumulatif yakni penggabungan 2 (dua) pidana pokok dalam satu perkara berupa pidana penjara dan denda. Namun demikian, aturan yang sering berganti-ganti dalam kaitan dengan tindak pemilihan umum memberikan efek yang tidak bagus dalam proses penegakan hukum khususnya pada penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum. Untuk itu ke depan diperlukan sebuah langkah yang menyeluruh dalam upaya membentuk undang-undang tindak pidana yang tidak terbatas pada pemberlakuan waktu yang singkat dan hanya pada saat pelaksanaan pemilihan umum tertentu. Saatnya dalam hal tindak pidana pemilu dilaksanakan dengan menggunakan kodifikasi hukum guna pencapaian tujuan penegakan hukum yang lebih terarah.*

*Kata kunci: tindak pidana, pemilihan umum, penegakan hukum*

---

<sup>1</sup> Direktur LN & Associates, Advocates and Legal Consultants; Mahasiswa Program Study Magister Sains Hukum dan Pembangunan

## ABSTRACT

*Doing an injustice general election [is] deed impinge law, which have been arranged in detail [Code/Law] Republic Of Indonesia Number 8 year 2012 about General election Parliament member, Council Delegation [of] Area, and Parliament Area, invited on 11 Mei 2012 ( Republic Of Indonesia year statute book 2012 number 117). In this law the examination is done through the event with a brief examination of the obvious time restrictions and the imposition of criminal sanctions are cumulative ie the combination of 2 (two) main criminal case in the form of imprisonment and fines. However, the rules often change due to acts of elections that do not give good effect in the process of law enforcement particularly in law enforcement crime elections. For that required a step forward in the effort to establish a comprehensive law offenses are not limited to the application of a short time, and only at certain elections. It's time in terms of electoral offenses carried out by using a legal codification in order to achieve goals more targeted enforcement.*

*Keywords: crime, elections, rule of law*

## PENDAHULUAN

Salah satu variabel pengukuran negara demokrasi adalah pelaksanaan pemilihan umum yang demokratis. Pemilihan umum merupakan salah satu bagian dari tata cara melakukan pergantian atau suksesi kekuasaan pada suatu negara demokratis. Pemilihan umum sendiri merupakan bentuk kehidupan demokrasi yang menjadi hak bagi setiap warga negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 12/2005 tentang Ratifikasi Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik. Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan wahana bagi warga negara untuk menggunakan hak politiknya dalam memilih orang yang dianggapnya layak sebagai wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Hak memberikan suara atau memilih (right to vote)

merupakan hak dasar (basic right) setiap individu/warga negara yang harus dijamin pemenuhannya oleh negara.

Studi demokrasi dimanapun akan selalu melibatkan berbagai variabel lain selain pemilihan umum (Pemilu) seperti keterbukaan, penegakan supremasi hukum (law enforcement), pergantian kekuasaan, penegakan HAM, pertanggungjawaban pemerintah dan kehidupan pers yang bebas. Dalam konteks inilah ukuran suatu negara demokrasi sangat ditentukan variabel-variabel tersebut. Keterkaitan-keterkaitan ini merupakan instrumen penting untuk melihat sejauh mana nalar negara demokrasi itu berdiri, karena dengan nalar itulah akan menemukan titik relasi yang menyambungkan hubungan negara demokrasi dengan berbagai variabel tersebut.

Apabila secara keseluruhan dari variabel itu dikaji satu per satu akan memakan waktu yang cukup panjang dengan kajian yang sarat dengan nilai-nilai intelektual. Karena itu, penulis hendak mempersempit kajian pada salah satu variabel demokrasi yakni proses pelaksanaan pemilihan umum sebagai langkah awal dalam pergantian kekuasaan yang sering disebut sebagai suksesi politik dikaitkan dengan penegakan hukum pidana pada proses pelaksanaan pemilihan umum tersebut.

Pada kebanyakan negara demokrasi modern, pemilihan umum dianggap lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat (Miriam Budiardjo, 2008; Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama)

Selanjutnya, dalam pelaksanaan pemilihan umum pada suatu negara, maka tidak terlepas kemungkinan akan adanya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi baik saat sebelum, ketika pelaksanaan dan pasca pemilihan umum tersebut. Banyak sekali jenis pelanggaran yang dapat terjadi dalam penyelenggaraan pemilu, tetapi untuk lebih muda mempelajarinya, maka dapat dibagi dalam tiga kategori jenis pelanggaran meliputi: (Dedi Mulyadi, 2012, Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia, Jakarta, Gramata Publishing, Hlm. 383)

1. Pelanggaran administratif. Dalam UU pemilu yang dimaksud pelanggaran administratif adalah pelanggaran terhadap ketentuan UU Pemilu yang tidak termasuk dalam ketentuan pidana pemilu dan ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU, dengan demikian maka semua jenis pelanggaran, kecuali yang telah ditetapkan sebagai tindak pidana, termasuk dalam kategori pelanggaran administrasi. Misanya tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan tempat pendidikan untuk berkampanye, tidak melaporkan danaawal kampanye, pemantau pemilu melanggar kewajiban dan larangan.
2. Tindak pidana pemilu, merupakan tindakan yang dalam Undang-undang Pemilu diancam dengan sanksi pidana. Sebagai contoh tindak pidana pemilu adalah sengaja menghilangkan hak pilih orang lain, menghalangi orang lain memberikan hak suara dan mengubah hasil suara.
3. Perselisihan hasil pemilihan umum, adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan jumlah perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan tentang hasil suara sebagaimana dimaksud hanya terhadap perbedaan penghitungan perolehan hasil suara yang dapat mempengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.

## PEMBAHASAN

### Tindak Pidana dan Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana yang sering juga disebut sebagai delik (*delict*) merupakan perbuatan pidana yang di dalamnya terdapat unsur kejahatan maupun unsur pelanggaran yang harus dipertanggungjawabkan oleh orang yang melakukan perbuatan melanggar nilai ketertiban dalam masyarakat tersebut setelah diundangkan pada suatu peraturan perundang-undangan.

Diantara sarjana-sarjana dalam bidang Hukum Pidana banyak sekali yang menggunakan istilah yang berbeda-beda untuk menunjuk kepada tindak pidana. Moeljatno sendiri memakai istilah “Perbuatan Pidana” dan tidak menggunakan istilah tindak pidana. Perbuatan pidana menurut Moeljatno dirumuskan sebagai berikut: “Perbuatan yang oleh aturan hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana barangsiapa yang melanggar larangan tersebut.”(Moeljatno; Asas-Asas Hukum Pidana, Sinar Grafika Jakarta, 1983, h. 1)

Utrecht sendiri menggunakan istilah “peristiwa pidana” dan demikian pula penggunaan istilah yang berbeda untuk menunjuk kepada tindak pidana diberikan Mr. M. H. Tirtaamidjaja dengan istilah “Pelanggaran Pidana”. Namun diantara keanekaragaman penggunaan istilah tersebut pada dasarnya menunjuk kepada pengertian sama yang berasal dari *strafbaar feit*. *Strafbaar feit* diambil dari bahasa Belanda yang apabila diterjemahkan secara harfiah ke dalam bahasa Indonesia berarti peristiwa pidana.

Menurut Simons, *strafbaar feit* ialah perbuatan melawan hukum yang berkaitan dengan kesalahan (*shculd*) seseorang yang mampu bertanggung jawab. Kesalahan dalam pengertian ini termasuk juga kesalahan dalam arti luas yang meliputi *dolus* (kesengajaan) dan *culpalate* (alpa dan lalai). (A. Zainal Abidin, Hukum Pidana I, Sinar Grafika Jakarta, 1995, h. 224)

Van Hamel menjelaskan *strafbaar feit* sebagai perbuatan manusia yang diuraikan oleh undang-undang, melawan hukum, patut atau bernilai untuk dipidana (*strafwaardig*) dan dapat dicela karena kesalahan. (A. Zainal Abidin, Hukum Pidana I, Sinar Grafika Jakarta, 1995, h. 225).

Pada umumnya penggunaan istilah tindak pidana disinonimkan dengan “delik” yang berasal dari bahasa latin yakni kata *delictum*. Sedangkan pengertian delik itu sendiri dalam bahasa Indonesia adalah “Delik: perbuatan yang dapat dikenakan hukuman karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang Tindak Pidana. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, WJS Poerwadarminta)

Dalam konteks pengaturan tindak pidana, pada dasarnya undang-undang Pemilu merupakan suatu undang-undang khusus (*lex specialis*) karena mengatur tindak pidana yang diatur sendiri dan berada di luar ketentuan pidana umum. Secara umum KUH Pidana (*lex generalis*) telah

mengatur hal terkait tindak pidana pemilu yang terdapat dalam Pasal 148 s/d Pasal 153 KUH Pidana. Begitu ketatnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengatur perihal mengenai tindak pidana Pemilu terlihat dari terjadinya kriminalisasi terhadap hampir seluruh perbuatan atau tindakan dalam setiap tahapan pelaksanaan Pemilu yang diduga akan menghambat terlaksananya Pemilu tersebut.

Tindak pidana pemilu di Indonesia sendiri mengalami beberapa perkembangan yang meliputi; makin luasnya cakupan tindak pidana pemilu, peningkatan jenis tindak pemilu, dan peningkatan sanksi pidananya. Perkembangan yang cukup drastis dalam tindak pemilu adalah penerapan sanksi pidana minimal (meskipun kemudian pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ketentuan ini tidak lagi diberlakukan) serta dimuatnya ancaman denda sekaligus dengan ancaman penjara atau kurungan. Dari segi cakupan terdapat perkembangan dari lima tindak pidana pemilu yang ada dalam KUH Pidana menjadi 15 tindak pidana pemilu pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, melonjak menjadi 28 tindak pidana pemilu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan terus menjadi 55 jenis tindak pidana pemilu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 untuk kemudian digantikan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

Meskipun penyelenggaraan penegakan hukum atas perkara pidana pemilu pada dasarnya menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) sebagai *lex generalis* namun dalam undang-undang Pemilu juga menentukan mekanisme / hukum acaranya sendiri (*lex specialis*) mengingat segala penyelesaian berkaitan dengan pemilu termasuk penegakan hukumnya dituntut harus diselesaikan dengan cepat, sehingga penyelenggaraan pemilu sebagai wujud pelaksanaan demokrasi dapat dilaksanakan secara demokratis dan bersih.

Rumusan atau definisi tindak pidana pemilu sendiri baik dalam undang-undang sebelumnya maupun dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tidak dijelaskan secara rinci. Dalam undang-undang hanya menjelaskan apa yang dimaksud tindak pidana pemilu yang dianggap sebagai bagian pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang pemilihan umum dan kemudian memberikan sanksi kepada para pelanggarnya. Padahal dalam penyusunan naskah undang-undang hal-hal yang menyangkut ketentuan

umum mestinya diberikan definisi secara jelas dan tegas pada ketentuan-ketentuan umum yang biasanya terdapat di bagian awal sehingga dalam penerapannya tidak akan memberikan keaburan makna dan pengertian pada pelaksanaannya (misalnya dalam Pasal 1 produk perundang-undangan tersebut).

Mengenai pengertian tindak pidana pemilu secara sederhana dapat dikatakan ada tiga kemungkinan pengertian dan cakupannya. *Pertama*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur di dalam Undang-Undang Pemilu. *Kedua*, semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu yang diatur baik di dalam maupun di luar Undang-Undang Pemilu (misalnya dalam Undang-Undang Partai Politik ataupun dalam KUHPidana); dan *Ketiga*, semua tindak pidana yang terjadi pada saat pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan kekerasan, perusakan dan sebagainya). (Topo Santoso, Tindak Pidana Pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, h. 4)

Dari berbagai kasus pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu, berkaca pada pemilu tahun 2009, modus operandi tindak pidana pemilu dapat dikemukakan sebagai berikut: (Dedi Mulyadi, 2012, Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia, Gramata Publishing, Jakarta, h. 385 s/d 389) :

Menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya, modusnya melalui beberapa cara diantaranya:

1. Salah satu cara dengan sengaja tidak mendaftarkan dalam Daftar Pemilih Sementara (DPS), Daftar Pemilih Tetap (DPT), dan Daftar Pemilih Tambahan (DPTB), walau telah memenuhi syarat sebagai pemilih yaitu berumur 17 tahun atau lebih, atau sudah pernah kawin, mempunyai hak untuk memilih tetapi karena tidak terdaftar atau tidak didaftarkan dengan motivasi tertentu sebagai hak pilih pada saat pendaftaran pemilih sehingga pada waktu pelaksanaan pemilu nama orang tersebut tidak ada dalam daftar pemilih.
2. Dengan sengaja mencoret nama orang yang mempunyai hak pilih dengan alasan karena sudah meninggal atau sudah pindah alamat dan seterusnya padahal orangnya masih hidup dan ada ditempat domisilinya.

3. Dengan sengaja tidak menerbitkan Kartu Tanda Penduduk baru bagi para penduduk yang telah habis masa berlaku Kartu Tanda Penduduknya dengan berbagai alasan, sehingga mengakibatkan penduduk tetap yang tidak mempunyai KTP dianggap sebagai penduduk liardan tidak diberatkan hak pilihnya.
4. Dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih (DPS, DPT, DPTB).
5. Dengan kekerasan atau ancaman kekerasan atau dengan menggunakan kekuasaan yang ada padanya pada saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilihan Umum tersebut.

Pemalsuan dokumen/surat dan menggunakan dokumen/surat palsu modusnya melalui beberapa cara diantaranya sebagai berikut:

1. Dengan sengaja membuat surat atau dokumen dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang memakai surat atau dokumen tersebut khususnya dalam pendaftaran sebagai syarat administrasi bakal calon anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD) juga dipergunakan sebagai dasar untuk mendapatkan hak pilih dari rakyat dalam pemilihan umum legislatif.
2. Khususnya bagi pemilihan anggota DPD melalui modus pengumpulan foto copy KTP dalam pembagian sembako, sembako murah atau pembagian beras Raskin baik yang dilakukan oleh tim suksesnya langsung maupun yang dilakukan oleh RT maupun RW setempat.
3. Bahkan pada beberapa daerah tertentu foto copy sebagai syarat bukti dukungan terhadap calon anggota DPD diambil dari koperasi-koperasi yang seluruh anggota tidak tahu bahwa KTP-nya dijadikan sebagai syarat dukungan pencalonan anggota DPD.

Politik uang (*money politic*) yang dilakukan oleh peserta pemilu anggota legislatif, dengan modus-modus sebagai berikut:

1. Dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan pemilu

legislatif, biasanya dengan cara membagi-bagikan sembako, uang dan barang pada saat kampanye, hari tenang, menjelang pencotrengan/ pencoblosan (serangan fajar) kepada penduduk yang disertai dengan permintaan untuk mendukungnya pada pelaksanaan Pemilihan Umum.

2. Peserta pemilu mendapatkan sumbangan dana dari pihak ketiga dengan modus sipemberi sumbangan disamakan alamatnya dan perusahaannya, bahkan ada perusahaan yang fiktif dan alamat yang fiktif sehingga sangat susah untuk dilacak keakuratannya.
3. Dengan sengaja memobilisasi penduduk dari tempat tinggalnya menuju keTempat Pemungutan Suara khususnya kalau tempat tinggal dengan Tempat Pemungutan Suara berjauhan maka diperlukan tumpangan kendaraan, para calon anggota legislatif baik secara langsung maupun melalui tim suksesnya yang ada di daerah mencoba memanfaatkan kondisi ini dengan memberi tumpangan gratis kepada pemilih dengan maksud ingin mendapatkan simpati dan dukungan dari para pemilih.
4. Dengan memanfaatkan para tokoh masyarakat baik agama, budaya, dengan iming-iming atau memberikan janji akan mendapatkan imbalan berupa proyek, bantuan (sarana dan prasarana), bahkan jabatan tertentu agar mendapatkan dukungan dari masyarakat padasaat pencoblosan suara dalam pemilu legislatif.
5. Dengan sengaja membagi-bagikan uang pada saat menjelang pemungutan suara dengan dalil sebagai pengganti penghasilan yang seharusnya di dapat jika pada hari itu pemilih bekerja ditempat lain, dengan maksud untuk mendapatkan dukungan dari para pemilih dalam pelaksanaan pencoblosan tersebut.
6. Dengan sengaja membagi-bagikan kepada para pemilih berupa barang: korek api, semen, cat, kalender dan lain-lain yang bertuliskan pilihan yang harus diambil oleh penerima barang tersebut dengan tujuan ingin mendapatkan dukungan pada saat Pemilihan Umum tersebut.

Pelanggaran kampanye, kampanye terselubung, kampanye di luar jadwal dengan modus sebagai berikut:

1. Dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang ditentukan oleh KPU, KPU Provisi, KPU Kabupaten/ Kota misalnya pada masa tenang masih dilaksanakan kampanye baik secara terang-terangan atau terbuka maupun secara terselubung misalnya melalui cara pengajian, diskusi dan pertemuan-pertemuan yang isinya adalah kampanye.
2. Pemasangan atau penyebaran bahan kampanye kepada umum pada saat masa tenang biasanya dilakukan setelah Panwas melakukan upaya pembersihan seluruh atribut kampanye pada masa tenang, maka para tim kampanye menyebarkan atribut kampanye kembali dengan maksud agar pada saat pelaksanaan pemilihan atribut kampanye mampu mengingatkan kembali masyarakat akan pilihan khususnya calon yang diusungnya.
3. Peretemuan tatap muka pada masa sebelum masa kampanye baik setelah masa kampanye biasanya banyak dilaksanakan dengan argumentasi konsolidasi baik hanya pertemuan biasa dalam artian silaturahmi yang ada di dalam materinya disisipkan kampanye terselubung.
4. Pelanggaran kampanye yang dapat terjadi salah satunya berupa pelanggaran lalu lintas misalnya peserta kampanye tidak memakai helm pada saat berkonvoi (beramai-ramai) menuju tempat kampanye atau pulang dari tempat kampanye baik kampanye terbuka maupun kampanye tertutup.
5. Pelanggaran rute kampanye yang dilakukan oleh peserta kampanye pada saat pelaksanaan kampanye baik pada saat berangkat, maupun pulang kampanye dengan tidak mengindahkan rute jalan yang telah ditetapkan oleh KPU sehingga pada akhirnya mengganggu ketertiban, dapat mengakibatkan pelanggaran lalu lintas bahkan yang paling fatal bertemunya dua peserta kampanye yang berbeda sehingga berpotensi mengakibatkan bentrokan antara peserta kampanye.

Pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu diantaranya anggota KPUD pada saat penghitungan suara di KPUD, dengan modus diantaranya dalam penghitungan suara akhir di KPUD potensi untuk

melakukan kecurangan atau keberpihakan kepada salah satu peserta pemilu menjadi tren yang marak terjadi misalnya pada saat penghitungan suara di tingkat KPUD maka dari sekian banyak partai yang mendapatkan suara ada partai-partai kecil yang tidak ada calegnya tetapi mendapatkan suara atau dengan bahasa lain suara tak bertuan, maka suara tak bertuan ini menjadi potensi disalahgunakan oleh anggota KPUD dengan modus dijual kepada calon yang perolehan suaranya kurang. Dalam perkara ini agak sulit untuk ditemukan mengingat tidak ada yang dirugikan dari para kontestan atau calon anggota legislatif karena suara yang dijual oleh anggota KPU merupakan suara tak bertuan, disamping itu perhatian orang akan tertumpu pada jumlah suaranya masing-masing atau dukungannya tersebut mengingat para calon yang lain tidak merasa dirugikan karena suaranya tetap.

Pelanggaran yang dilakukan oleh para pejabat Negara yang harusnya netral atau tidak berpihak, dengan modus sebagai berikut:

1. Pejabat Negara tertentu turut mengatur dan memfasilitasi pertemuan antara masyarakat dengan peserta kampanye atau tim kampanye dengan maksud agar masyarakat melihat keberadaan pejabat tersebut dapat mempengaruhi pilihan masyarakat.
2. Peserta pemilu yang merupakan mantan pejabat mempunyai potensi untuk mempergunakan fasilitas Negara, misalnya dalam berkampanye mempergunakan mobil dinas atau fasilitas Negara lainnya yang mengakibatkan kerugian terhadap Negara dengan berpotensi pada kecemburuan dari peserta pemilu yang lain.
3. Pejabat Negara secara langsung atau tidak langsung memperkenalkan peserta pemilu tertentu kepada masyarakat atau khalayak umum dengan harapan agar masyarakat terpengaruh dalam menentukan pilihannya.

## Pelanggaran Dalam Pemilu

Dalam penyelenggaraan Pemilu harus dapat dipastikan bahwa prinsip dan asas-asas pemilu telah dilaksanakan dengan baik dan benar. Namun

demikian, tidak menutup kemungkinan akan tetap terjadi pelanggaran baik dilakukan penyelenggara pemilu, peserta pemilu maupun para pemilih itu sendiri.

Dalam hal ini, jika terjadi pelanggaran pemilu maka harus diselesaikan melalui mekanisme yang sudah diatur secara rinci dalam Pasal 249 s/d 391 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Setiap penindakan dimulai dengan laporan secara tertulis yang disampaikan baik oleh pemilih, peserta pemilu, atau pemantau pemilu kepada Bawaslu, Bawaslu Propinsi, Panwaslu Kab/Kota/Kec ataupun kepada Pengawas Pemilu Lapangan paling lambat 7 hari setelah kejadian. Adapun pelanggaran Pemilu dapat berupa:

- Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, yang dalam hal ini merupakan pelanggaran etika penyelenggara pemilu yang berpedoman pada sumpah/janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Untuk pelanggaran ini akan diselesaikan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).
- Pelanggaran administrasi pemilu, yang merupakan pelanggaran terhadap tata cara, procedure, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahap penyelenggaraan pemilu diluar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu. Atas pelanggaran ini, Bawaslu, Bawaslu Propinsi, Panwaslu Kab/Kota mengkaji dan membuat rekomendasi yang kemudian diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota untuk ditindaklanjuti.
- Tindak pidana pemilu, merupakan tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan-ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dan diancam dalam UU Nomor 8 tahun 2012. Laporan tindak pidana pemilu diteruskan kepada Kepolisian Republik Indonesia dalam wilayah hukum dimana dugaan tindak pidana pemilu tersebut terjadi sejak diputuskan oleh Baawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kab/kota dan/atau Panwaslu kecamatan.
- Sengketa pemilu, merupakan sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu

sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota. Dalam hal ini, penyelesaian sengketa ini ada pada Bawaslu yang dapat didelegasikan kepada Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kab/Kota, Panwas kecamatan, Panitia Pengawas Lapangan (PPL) dan Panitia Pengawas Luar Negeri (PPLN). Bawaslu menyelesaikan sengketa ini dengan terlebih dahulu menerima dan mengkaji laporan atau temuan untuk kemudian mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah untuk mufakat. Apabila tidak tercapai kesepakatan antara pihak-pihak yang bersengketa, maka Bawaslu memberikan alternative penyelesaian sengketa tersebut baik itu melalui gugatan ke PTUN ataupun dengan sarana Alternative Dispute Resolution seperti konsiliasi, mediasi dan arbitrase.

## Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Pidana Pemilu

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 yang terdiri atas 328 pasal dan 25 bab, maka untuk ketentuan pidana dalam undang-undang ini diatur Bab 22 yang dimulai dari pasal 273-321 atau sebanyak 49 pasal dan dibagi dalam dua bagian, yaitu pelanggaran (pasal 273-291) dan kejahatan (pasal 292-321). Sedangkan untuk pelanggaran administrasi Pemilu diatur dalam pasal 253 yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu di luar tindak pidana Pemilu dengan pelanggaran kode etik. Penyelesaiannya adalah Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten dan Kota untuk membuat rekomendasi atas hasil kajian dan kemudian KPU, KPU Provinsi, Kabupaten dan Kota wajib menindak lanjuti rekomendasi tersebut. Kemudian KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/ Kota menyelesaikan pelanggaran administrasi Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/ Kota tersebut sesuai dengan tingkatannya. Masing-masing KPU harus sudah memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah menerima rekomendasi dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan

Panwaslu Kabupaten/ Kota tersebut.

Sedangkan jika terjadi sengketa Pemilu (Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antar peserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota), Bawaslu memeriksa dan memutus sengketa Pemilu paling lama 12 (dua belas) hari sejak diterimanya laporan atau temuan. Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota. Dalam hal sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD dan DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota sebagaimana dimaksud tidak dapat diselesaikan, para pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh keputusan KPU dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan tinggi tata usaha negara (PTUN).

Lebih lanjut untuk menyelesaikan berbagai persoalan khususnya yang berkaitan dengan pelanggaran ini dibentuk forum yang disebut dengan Sentra Pengakuan Hukum Terpadu / Gakumdu berdasarkan Pasal 267. Sentra Gakkumdu ini sebagai wadah menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu dari para aparat penegak hukumnya yaitu Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan. Pembentukan Sentra Gakkumdu ini sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kapolri, Kejagung dan Ketua Bawaslu. Dalam prakteknya diharapkan apabila ada laporan atau pengaduan tentang tindak pidana Pemilu sudah secara dini didiskusikan antara Penyidik Polri, Jaksa Penuntut Umum dan Bawaslu apakah suatu peristiwa tersebut benar sebagai tindak pidana Pemilu dan telah memenuhi unsur serta dapat diajukan ke peradilan. Jika bukan tindak pidana Pemilu sejak dini pula Bawaslu menyelesaikannya sesuai ranah Bawaslu. Hal ini untuk menghindari bolak baliknya berkas perkara atau setelah diproses ternyata dikatakan bukan merupakan tindak pidana Pemilu.

## Proses Penyidikan

Sebenarnya penanganan dalam tindak pidana pemilu tidak berbeda dengan penanganan tindak pidana pada umum lainnya yaitu melalui kepolisian kepada kejaksaan dan kemudian bermuara di pengadilan untuk diperoleh suatu putusan majelis hakim. Secara umum perbuatan tindak pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu juga terdapat dalam KUH Pidana. Tata cara penyelesaian juga mengacu kepada KUHAP, dimana meletakkan kepolisian sebagai garda terdepan dalam penegakan hukumnya. Dengan asas *lex specialist derogat lex generali* maka aturan dalam Undang-Undang Pemilu lebih menempati posisi utama daripada ketentuan yang terdapat dalam KUHP. Apabila terdapat aturan yang sama maka ketentuan yang diatur KUHP dan KUHAP menjadi tidak berlaku dengan sendirinya dan yang diberlakukan adalah ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Pemilu tersebut.

Mengacu kepada Pasal 249 ayat (3) jo Pasal 250 ayat (1) dan (2) UU Nomor 8 tahun 2012, temuan dan laporan tentang dugaan pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana setelah dilakukan kajian dan didukung dengan data permulaan yang cukup harus diteruskan oleh Bawaslu kepada penyidik Kepolisian dalam jangka waktu paling lama 1 x 24 jam sejak diputuskan oleh Bawaslu. Proses penyidikan sendiri akan dilakukan oleh penyidik polri dalam jangka waktu selama-lamanya 14 hari terhitung sejak diterimanya laporan dugaan pelanggaran pidana pemilu.

Penyidikan sendiri pada dasarnya dilaksanakan dengan cara mengumpulkan bahan keterangan, keterangan saksi-saksi, dan alat-alat bukti yang diperlukan yang terukur dan terkait dengan kepentingan hukum atau peraturan hukum pidana yaitu tentang hakikat peristiwa pidana. (Hartono, SH, MH; Penyidikan & Penegakan Hukum Pidana Melalui Pendekatan Hukum Progresif; Sinar Grafika Jakarta, 2010, h.1).

Pada dasarnya dalam mengartikan 14 hari penyidikan ini termasuk hari libur yang mengacu kepada ketentuan dalam KUHAP yang mengartikan hari adalah 1 x 24 jam dan 1 bulan adalah 30 hari. Dalam proses ini pihak kejaksaan masih bisa mengembalikan berkas perkara yang dikirim penyidik apabila dianggap belum lengkap paling lama 3 (tiga) hari sejak

diterima berkasnya dan kelengkapan berkas ini harus dilengkapi oleh penyidik dalam jangka waktu 3 (tiga) hari sejak pengembalian berkas oleh kejaksaan.

Adapun bentuk-bentuk tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengkategorikan menjadi dua jenis yaitu pelanggaran yang diatur pada Pasal 273 s/d Pasal 297 sedangkan pelanggaran dalam kategori kejahatan diatur pada Pasal 292 s/d Pasal 321.

## Proses Penuntutan

Undang-undang pemilu tidak mengatur secara khusus tentang penuntut umum dalam penanganan pidana pemilu. Namun demikian, berdasarkan proses hukum acara yang berlaku yaitu sepanjang tidak diatur oleh undang-undang, maka digunakan aturan yang terdapat dalam KUHAP, maka pada proses penegakan hukum tindak pidana pemilu penuntutan dilakukan oleh lembaga kejaksaan selaku penuntut umum dalam tindak pidana pemilu.

Jika hasil penyidikan dianggap belum lengkap, maka dalam waktu paling lama 3 hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai dengan petunjuk untuk melengkapi berkas bersangkutan dan kemudian perbaikan berkas harus sudah dilaksanakan oleh penyidik maksimal 3 hari untuk kemudian dikembalikan kepada penuntut umum agar segera dilakukan penuntutan. Maksimal 5 hari sejak berkas diterima, oleh penuntut umum berkas perkara dilimpahkan kepada pengadilan. Karena sejak awal penanganan kasus di kepolisian pihak kejaksaan sudah dilibatkan untuk mengawal proses penyidikan, maka pada dasarnya duduk perkara sudah dapat diketahui sejak Bawaslu melimpahkan perkara ke penyidik.

Dengan demikian maka penuntut umum dapat mempersiapkan rencana awal penuntutan/matrik yang memuat unsur-unsur tindak pidana dan fakta-fakta perbuatan yang masuk dalam kategori tindak pidana pemilu. Pada saat tersangka dan barang bukti dikirim/diterima dari kepolisian, surat dakwaan sebenarnya sudah dapat disusun penuntut umum pada hari

itu juga. Karena itu masalah limitasi waktu ini tidak menjadi kendala yang cukup signifikan. Dalam hal ini, untuk memudahkan proses pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan telah membuat kesepakatan bersama dan telah membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Gakkumdu) sebagaimana diatur undang-undang pemilu. Adanya Gakumdu memungkinkan pemeriksaan perkara pendahuluan melalui gelar perkara oleh lembaga-lembaga terkait dalam proses penegakan hukum pidana pemilu.

## Proses Persidangan

Tindak lanjut dari penanganan dugaan pelanggaran pidana pemilu oleh kejaksaan adalah pengadilan dalam yuridiksi peradilan umum. Mengingat bahwa pemilu berjalan cepat, maka proses penanganan pelanggaran dalam tindak pidana pemilu menggunakan proses perkara yang cepat (*speed trial*).

Hakim dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana pemilu pada pokoknya berpedoman dengan KUHAP kecuali yang diatur secara tegas berbeda dalam undang-undang Pemilu. Perbedaan tersebut terutama menyangkut majelis hakim yang dibentuk secara khusus, masalah waktu yang lebih singkat dan upaya hukum yang hanya sampai banding di Pengadilan Tinggi sehingga tidak dikenal adanya upaya hukum kasasi.

Tujuh hari sejak berkas perkara diterima, Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana pemilu. Batasan waktu ini akan berimbas kepada beberapa prosedur yang harus dilalui dalam proses peradilan pidana umumnya, seperti pemanggilan saksi dan pemeriksaan terdakwa, khususnya di daerah yang secara geografis banyak kendala-kendala yang memiliki jarak cukup jauh dari pengadilan. Untuk itu maka undang-undang memerintahkan agar penanganan pidana pemilu di pengadilan ditangani oleh hakim khusus yang diatur lebih lanjut melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma).

Dalam hal terjadi penolakan terhadap putusan pengadilan negeri tersebut, para pihak memiliki kesempatan untuk melakukan banding

ke Pengadilan Tinggi yang diajukan paling lama 3 hari setelah putusan dibacakan. Pengadilan negeri memeriksa perkara melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 hari sejak permohonan banding diterima.

Pengadilan tinggi memiliki kesempatan untuk memeriksa dan memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima. Putusan banding tersebut merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat sehingga tidak dapat diajukan upaya hukum lain.

## Proses Pelaksanaan Putusan

Tiga hari setelah putusan pengadilan dibacakan, pengadilan negeri atau pengadilan tinggi harus telah menyampaikan putusan tersebut kepada penuntut umum. Putusan yang telah dianggap berkekuatan hukum tetap tersebut harus dilaksanakan paling lambat 3 hari setelah putusan diterima jaksa. Jika perkara pelanggaran pidana pemilu menurut undang-undang Pemilu dipandang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu maka putusan pengadilan atas perkara tersebut harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil pemilu secara nasional dan atas salinan putusan tersebut sudah harus diterima oleh KPU pada hari saat putusan tersebut diputuskan. KPU berkewajiban untuk menindaklanjuti putusan sebagaimana dimaksud. Demikian pengecualian hukum beracara untuk menyelesaikan tindak pidana pemilu menurut UU 8 Tahun 2010 yang diatur berbeda dengan KUHAP. Sesuai dengan sifatnya yang cepat, maka proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu paling lama 53 hari sejak terjadinya pelanggaran sampai dengan pelaksanaan putusan oleh jaksa.

Meskipun penyelenggaraan penuntutan atas perkara pidana pemilu pada dasarnya menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana / KUHAP (*lex generalis*) namun dalam UU Pemilu juga menentukan mekanisme / hukum acaranya sendiri (*lex specialis*) mengingat segala penyelesaian yang berkaitan dengan pemilu termasuk penegakan hukumnya

dituntut harus diselesaikan dengan cepat, sehingga penyelenggaraan pemilu sebagai wujud pelaksanaan demokrasi dalam mengisi fungsi-fungsi kenegaraan yang masa jabatannya terbatas dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Berkaitan dengan pengertian dari tindak pidana, dalam Undang-Undang Pemilu ini diatur dalam Pasal 260, yang berbunyi:

Tindak pidana Pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini

Dari bunyi Pasal 260 ini, seolah-olah ingin menegaskan perbuatan yang diancam dengan pidana disebutkan dengan istilah “Tindak Pidana Pemilu” dan oleh karenanya menutup kemungkinan perbuatan-perbuatan lainnya dianggap sebagai tindak pidana yang tidak diatur dalam undang-undang ini. Dengan kata lain, dengan pengertian seperti ini maka perbuatan-perbuatan yang diatur dalam pasal-pasal dalam undang-undang ini sajalah yang dimaksudkan dengan tindak pidana pemilu. Di luar dari ketentuan pidana ini bukan merupakan tindak pidana khusus pemilu melainkan tindak pidana umum yang kemungkinan terjadi pada saat pemilu atau berkaitan dengan adanya pemilu. Dengan demikian undang-undang ini merupakan ketentuan khusus dari apa yang telah diatur (maupun yang belum diatur) dalam ketentuan pidana umum yaitu dalam KUH Pidana. Dengan demikian semua perbuatan yang dilarang menurut Undang-Undang Pemilu ini, maka proses penyelesaian perkaranya harus tunduk dan mengikuti prosedur yang telah diatur di dalamnya, sepanjang hal itu memang berbeda atau belum ada diatur dalam ketentuan umum pidana. Oleh karena itu proses penyelesaian perkara ada kemungkinan menyimpang dari apa yang telah diatur selama ini dalam ketentuan umum, baik itu mengenai hukum materielnya (KUH Pidana) maupun mengenai hukum formil (KUHAP). Hal ini tentunya berlaku berdasarkan adagium *lex specialis derogat legi generali*.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menentukan batasan penyelesaian perkara pidana pemilu dari sejak diterimanya laporan

dugaan kejadian oleh Badan Pengawas Pemilu atau Panwaslu Propinsi atau Panwaslu Kabupaten/Kota atau Panwaslu Kecamatan dan/atau Pengawas Pemilu Lapangan sampai dengan putusan pengadilan dan eksekusinya.

Dengan kecepatan dan kekhususan yang demikian, maka dituntut adanya koordinasi antara lembaga penyelenggara pemilu i.e KPU dengan instansi-instansi terkait dalam proses penegakan hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Peradilan Umum. Hal ini dimaksudkan agar penyelesaian perkara pidana pemilu tidak akan mengganggu jadwal pelaksanaan pemilu itu sendiri. Selain kepolisian dan kejaksaan, dalam kaitan begitu singkatnya penanganan perkara di tingkat penyidikan dan penuntutan dibandingkan dengan hukum acara dalam KUHAP, dalam kaitan ini sangat urgent peranan Mahkamah Agung dalam membuat ketentuan dan kriteria “hakim khusus” yang akan menangani perkara-perkara pemilu.

Namun demikian dengan pengaturan yang bernuansa cepat dalam penyelesaian perkara pidana pemilu ini, aturan ini masih menyimpan beberapa potensi problem didalamnya yang dapat dilihat sebagai berikut:

*Pertama*, ketentuan yang membatasi laporan pelanggaran pidana pemilu paling lama tiga hari sejak terjadinya perkara dapat menimbulkan problem, utamanya bagi kejadian-kejadian atau perkara pidana pemilu yang baru diketahui setelah melewati batas waktu tiga hari. Undang-Undang Pemilu No. 8 tahun 2012 tidak menjelaskan mengenai hal ini, padahal pada realitasnya banyak kecurangan-kecurangan baru diketahui setelah pemilu selesai dilaksanakan. Pertanyaannya bagaimana penyelesaian terhadap tindak pidana pemilu yang diketahui setelah pemilu selesai?

Jika mengacu pada UU Nomor 8 tahun 2012, konsekwensi dari pemberlakuannya sebagai *lex specialis*, tindak pidana pemilu yang diketahui pasca pemilu selesai menjadi kadaluarsa dalam pengertian tidak tunduk lagi pada hukum acara yang diatur UU No. 8 tahun 2012 sehingga walaupun diproses hasil putusannya menjadi tidak relevan, meski sebagai keputusan hukum harus juga tetap ditegakkan. Apalagi bagi putusan-putusan pengadilan yang berpengaruh terhadap perolehan suara akan gugur pasca ditetapkannya hasil pemilu nasional oleh KPU.

Kemungkinan yang akan terjadi terhadap tindak pidana pemilu pasca pemilu selesai adalah penuntutannya tetap dilakukan karena secara hukum

tindak pidana ini tidak gugur. Hanya saja penuntutannya tidak didasarkan atas Undang-Undang Pemilu tetapi dengan menggunakan ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pemilihan umum dalam aturan umum berupa KUH Pidana sebagaimana termuat dalam Pasal 148 sampai dengan Pasal 153. Karena pada prinsipnya ketentuan-ketentuan pidana yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu Nomor 8 tahun 2012 masih dapat diakomodir oleh ketentuan-ketentuan pidana pemilu dalam KUH Pidana. Sedangkan bagi tindak pidana yang mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu akan dimasukkan pada wilayah pelanggaran lain yaitu sengketa hasil pemilu yang kewenangan memutusnya berada di tangan Mahkamah Konstitusi.

*Kedua*, potensi konflik antara lembaga-lembaga penyelenggara pemilu dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) dengan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU). Dari pasal-pasal yang mengatur tindak pidana pemilu, mayoritas ketentuannya mengancam penyelenggara pemilu sampai ketingkat desa. Dari mulai KPU, KPU Propinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK (Kecamatan), PPS (Desa/kelurahan) dan PPLN (Luar Negeri) jika lalai dalam melaksanakan tugas atau tidak mengindahkan rekomendasi-rekomendasi Bawaslu/ Panitia Pengawas, maka jerat hukum membentang di hadapan mereka. Demikian juga Bawaslu / Panwaslu Propinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, panwaslu Kecamatan atau Panwaslu lapangan / Luar Negeri yang tidak mengindahkan / menindak lanjuti temuan / laporan KPU menghadapi persoalan yang sama yaitu jerat hukum dengan ancaman pidana tertentu. Kewenangan mengawasi yang begitu besar disisi lain juga dapat melahirkan ketegangan-ketegangan antara KPU dengan Bawaslu yang pada gilirannya bila tidak disadari akan menghambat pelaksanaan pemilu itu sendiri akibat terjadi pertentangan antara dua lembaga ini.

Secara khusus masalah penyelenggaraan Pemilu atau pun tindak pidana Pemilu dapat dilihat pada data Pemilu tahun 2009 melalui pemberitaan media massa. Misalnya media online VivaNews memberitakan Bawaslu menutup laporan pelanggaran Pemilu Legislatif 2009 sebanyak 758 kasus, dengan perincian 496 kasus administrasi, 96 kasus pelanggaran pidana dan 166 kasus lain-lain. Pelanggaran administrasi antara lain surat suara terbuka, pemilih mencontreng meski tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT), Panitia Pemungutan Suara (PPS) tidak mengumumkan dan

menempelkan DPT atau segel kertas suara sudah terbuka sebelum sampai tempat pemungutan suara. Sedangkan perbuatan pidana Pemilu antara lain sengaja menggunakan kekerasan kepada pemilih untuk mencontreng partai atau calon anggota legislatif tertentu dan politik uang. Pemberitaan lain tentang penegakan hukum Pemilu ini misalnya adalah pemberitaan di Kompas.com yang isinya “Bawaslu: Polri Tolak Laporan Pelanggaran Pemilu”, yang beritanya antara lain Polri menolak laporan pelanggaran Pemilu oleh KPU yang diajukan Bawaslu karena kurang bukti.

Berangkat dari beberapa pelanggaran yang terjadi dalam pemilu 2009, yang termasuk dalam ketentuan pidana undang-undang ini, ada dua pelanggaran yang menurut penulis patut mendapat perhatian yaitu tentang *money politics* dan tentang tertukarnya surat suara antar Daerah Pemilihan.

Pertama tentang pelanggaran tindak pidana *money politics*.

Perbuatan yang seperti ini ada diatur dalam Pasal 89 *jo* Pasal 301 Undang-Undang Pemilu. Dari bunyi Pasal 89 *jo* Pasal 301 tersebut, maka perbuatan yang dilarang (perbuatan *money politics*) itu dapat ditentukan melalui unsur-unsurnya:

1. dengan sengaja; jadi perbuatan itu memang diketahui dan dikehendaki oleh pelakunya;
2. menjanjikan; jadi sudah cukup perbuatan pelaku hanya dengan perkataan saja, misalnya dengan mengatakan: “saya akan memberikan uang kepada saudara jika saudara .....” tanpa mengeluarkan/menyerahkan sesuatu apapun kepada orang lain.
3. memberikan; di sini sudah ada suatu perbuatan pelaku dalam bentuk, memberikan atau menyerahkan sesuatu kepada orang lain;
4. uang atau suatu materi lainnya; jadi bisa saja pemberian pelaku itu tidak dalam bentuk uang tetapi dalam bentuk barang misalnya kain sarung, TV dsb.nya;
5. sebagai imbalan, jadi hal ini merupakan upah atau imbalan/jasa yang diberikan pelaku kepada seseorang;
6. kepada peserta kampanye, dalam hal ini janji atau pemberian dari

pelaku itu ditujukan kepada orang lain sebagai peserta kampanye (sebagai objeknya);

7. langsung atau tidak langsung
8. agar tidak menggunakan hak pilihnya atau
9. menggunakan hak pilihnya kepada peserta pemilu tertentu, atau
10. menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga suaranya tidak sah.

Dari unsur-unsur (7 s/d 10) ini dapat diketahui bahwa apa yang dilakukan pelaku tersebut kepada orang lain (peserta kampanye) dengan tujuan langsung atau tidak langsung adalah untuk mempengaruhi suara/hak pilih orang lain tersebut berdasarkan keinginan pelaku.

Oleh karena perbuatan sebagaimana tersebut di atas biasanya dilakukan dalam bentuk pemberian uang, maka disebutlah dengan politik uang (*money politics*) dalam arti memberikan uang untuk mendapatkan pengaruh atau kekuasaan. Perbuatan ini diduga banyak terjadi pada masa kampanye maupun menjelang hari H pelaksanaan Pemilu (yang biasanya sering disebut “*Serangan Fajar*”) baik itu dilakukan oleh Partai politik Peserta Pemilu, caleg maupun simpatisan atau Tim Sukses (TS). Meskipun ada diantara para caleg yang kemudian mengambil/meminta kembali barang-barang yang telah diberikan itu karena perolehan suaranya tidak sebagaimana yang diharapkannya. Akan tetapi hal itu sebenarnya tidak menghilangkan atau menghapuskan tindak pidana (*money politics*) tersebut.

Suatu hal yang menarik berkaitan dengan tindak pidana yang terkait dengan *money politics* ini adalah adanya berita tentang Putra Presiden SBY yaitu Edy Baskoro (Ebas) yang dituduh melakukan *money politics* dalam kampanyenya di Ponorogo. Namun kemudian, akibat tuduhan ini sebaliknya yang menuduh itu dinyatakan pula telah melakukan pencemaran nama baik terhadap Ebas. Tuduhan *money politics* ini disampaikan dan dimuat media cetak maupun media elektronik. Hal ini kemudian oleh penyidik Polri, ditindaklanjuti setelah menerima laporan dari Ebas dengan dugaan pelanggaran pidana pencemaran nama baik. (Waspada, Harian Umum Nasional, Medan tgl. 8 April 2009, hlm 1.)

Menyimak berita ini, maka ada tiga hal yang harus diperhatikan. *Pertama* tentang perbuatan *money politics* dalam rangka kegiatan kampanye Pemilu yang merupakan tindak pidana pemilu. *Kedua*, adanya tuduhan pencemaran nama baik yang merupakan tindak pidana umum yang disiarkan melalui media masa cetak dan elektronik yang terkait dengan Undang-undang Pers dan Undang-undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. *Ketiga* adalah mengenai proses penyelesaian perkaranya melalui mekanisme sistem penegakan hukum dari persoalan tersebut di atas.

Perbuatan *money politics* ini jelas merupakan perbuatan yang dilarang menurut Undang-Undang Pemilu. Hal ini tegas dinyatakan sebagai tindak pidana pemilu yang diancam dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah) sebagaimana yang diatur Pasal 301 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012. Larangan ini sebenarnya, jika diperhatikan sudah ada diatur dalam Pasal 149 KUH Pidana yang pada dasarnya mempunyai unsur-unsur yang sama. Bahkan dalam Pasal 149 KUHP lebih jelas lagi dirumuskan bahwa orang yang menerima pemberian itu juga diancam dengan hukuman yang sama. Akan tetapi masalahnya bagaimana mungkin orang yang menyampaikan atau memberitahukan terjadinya tindak pidana *money politics* itu malah dituduh melakukan perbuatan pencemaran nama baik.

Pencemaran nama baik adalah merupakan suatu perbuatan yang dilarang sebagaimana yang diatur dalam KUH Pidana yang terdapat dalam Pasal 310 ayat (1) tentang pencemaran nama baik yang unsure perbuatannya dilakukan dengan perkataan/lisan dan Pasal 310 ayat (2) pencemaran nama baik yang dilakukan dengan unsure tulisan atau gambar. Dengan demikian perbuatan ini merupakan tindak pidana umum dan proses penyelesaiannya juga termasuk kepada peraturan umum yang diatur dalam KUH Pidana, dan KUHP sebagai hukum acara pidana umum. Tindak pidana pencemaran nama baik ini merupakan salah satu dari tindak pidana yang masuk kategori aduan (delik aduan) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 319 KUH Pidana. Oleh karena itu tindak pidana ini baru dapat dituntut apabila ada pengaduan dari pihak/orang yang merasa dicemarkan nama baiknya tersebut. Terkecuali yang dicemarkan itu adalah PNS atau aparatur negara yang sedang menjalankan tugasnya termasuk

juga anggota dewan yang terhormat, akan tetapi bukan calon anggota legislatif/caleg sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 92 KUH Pidana. Dengan demikian jika ada seorang caleg yang merasa dicemarkan nama baiknya, maka ia harus melakukan pengaduan terlebih dahulu kepada kepolisian supaya dapat ditindaklanjuti proses penegakan hukumnya.

Mengingat perkara *money politics* yang merupakan tindak pidana khusus Pemilu dan pencemaran nama baik merupakan tindak pidana umum yang merupakan delik aduan, maka mekanisme atau prosedur penyelesaian perkaranya sedikit berbeda. Dalam hal tindak pidana pemilu (khususnya perbuatan *money politics*) yang terjadi pada waktu kampanye, prosedurnya secara garis besar ditentukan dalam undang-undang Pemilu. Dalam hal ini ada diatur tugas Bawaslu dan Panwaslu yang meneruskan temuan dan laporan tentang pelanggaran tindak pidana pemilu kepada penyidik kepolisian. Sementara dalam hal tindak pidana pencemaran nama baik, penyidik kepolisian sebenarnya harus menunggu pengaduan dari pihak/orang yang dicemarkan nama baiknya tersebut. Meskipun prosedur ini tidak selamanya harus dilaksanakan sedemikian rupa. Oleh karena setiap orang sebenarnya harus melaporkan kepada kepolisian apabila mengetahui terjadinya tindak pidana. Demikian juga kepolisian senantiasa harus aktif melaksanakan tugasnya melakukan penyelidikan dan penyidikan dalam hal terjadinya tindak pidana demi terciptanya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat.

Akan tetapi dalam hal delik aduan, sudah pasti perkaranya tidak akan ditindaklanjuti kepada penuntutan jika tidak ada pengaduan, meskipun kepolisian tidak dilarang melakukan penyelidikan dan penyidikan apalagi jika hal itu didasarkan untuk menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat terutama pada diri pelaku agar tidak menjadi sasaran amarah dari anggota masyarakat atau simpatisan caleg. Dengan demikian, sebenarnya tidak ada keharusan bagi kepolisian untuk mendahulukan suatu perkara dari perkara yang lainnya. Polri tetap bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kalaupun ada penyelesaian perkara yang didahulukan dari yang lainnya untuk diajukan ke pengadilan, misalnya adalah dalam perkara Tindak Pidana Narkoba sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang Narkotika dan Psicotropika. Pengecualian yang ada, hanya apabila tindak pidana pemilu yang terjadi itu dapat

mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu (misalnya pemalsuan surat suara, pengelembungan suara dll). Dalam hal ini Polri harus mendahulukan proses perkaranya segera, karena hal ini akan membawa pengaruh pada putusan Pengadilan yang harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

Masalah yang perlu diperhatikan dalam kasus tindak pidana *money politics* yang berujung pada tindak pidana pencemaran nama baik ini adalah, harus dibuktikan terlebih dahulu tentang kebenaran dari perbuatan *money politics* tersebut (tentunya melalui putusan hakim). Karena hal itulah yang menjadi dasar ada tidaknya pencemaran nama baik. Jika ternyata perbuatan *money politics* tersebut tidak terbukti benar dilakukan, maka barulah perbuatan menuduh melakukan *money politics* itu menjadi pencemaran nama baik, malah perbuatan pencemaran nama baik tersebut dapat menjadi tindak pidana memfitnah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 314 ayat (2) KUHPidana. Jadi menurut penulis suatu hal yang keliru, jika masalah tindak pidana pencemaran nama baik yang didahulukan proses pemeriksaan perkaranya, daripada proses pembuktian (benar tidaknya) telah terjadi perbuatan *money politics*. Mengenai media cetak yang menyiarkan tuduhan perbuatan *money politics* tersebut, hal ini harus berpedoman kepada Undang-Undang Pers. Akan tetapi tentang pertanggung-jawaban pidana bagi penulis atau wartawannya tetap berpedoman kepada KUHP sebagai Ketentuan Pidana Umum, oleh karena dalam Undang-Undang Pers tersebut tidak ada mengatur tentang pertanggungjawaban pribadi penulis maupun wartawan. Sedangkan untuk media elektronik, hal ini harus berpedoman kepada Undang-Undang tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

## KESIMPULAN

Sistem penegakan hukum tindak pidana pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2010 nampak begitu komprehensif, karena kriminalisasi terjadi hampir pada seluruh tindakan penyelenggara pemilu yang diasumsikan menyimpang dan merugikan masyarakat

pemilih maupun peserta pemilu pada setiap tahapan pemilu. Di sisi yang lain “nuansa cepat” dalam penegakkannya berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan yang setidaknya juga dapat diakomodir oleh sistem hukum pidana yang bersifat umum.

Aturan perundangan pidana pemilu setidaknya merupakan sistem yang sengaja diciptakan dalam rangka terus menerus memperbaiki kualitas demokrasi. Namun demikian dalam hal ini tidak akan terhindarkan kepentingan politis golongan yang mewarnai sistem perundang-undangan, apalagi hampir setiap saat menjelang pelaksanaan Pemilu maka dibentuklah perundang-undangan baru yang juga memasukkan tindak pidana pemilu didalamnya. Bandul kekuatan politik sarat mewarnai sistem perundangan pemilu yang mengarah pada negasi (pengingkaran) terhadap nilai-nilai demokrasi, sehingga perlu diarahkan adanya kodifikasi khusus terkait dengan tindak pidana pemilu yang berlaku cukup lama dan mampu memberikan arah kepastian penegakan hukum yang jelas.

## DAFTAR BACAAN

- A Zainal Abidin, Hukum Pidana I, Sinar Grafika Jakarta, 1995
- Dedi Mulyadi, 2012, Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif Di Indonesia dalam Perspektif Indonesia, Jakarta, Gramata Publishing
- Hartono, SH, MH; Penyidikan & Penegakan Hukum Pidana Melalui Pendekatan Hukum Progresif; Sinar Grafika Jakarta, 2010
- Miriam Budiardjo, 2008; Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta. Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
- Moeljatno; Asas-Asas Hukum Pidana, Sinar Grafika Jakarta, 1983
- Topo Santoso, Tindak Pidana Pemilu, Sinar Grafika, Jakarta, 2006



# HAK PUBLIK BERPARTISIPASI MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN PEMILU DEMOKRATIS

Oleh **Joko Riskiyono**

## ABSTRAK

*Hak rakyat telah dijamin oleh konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan memberikan kedaulatan sepenuhnya ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang berdaulat diperlukan pemilihan umum yang demokratis dan berkualitas yaitu dengan melibatkan partisipasi publik dalam mengawasi penyelenggaraan pemilihan umum. Bahwa kualitas penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diharapkan dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat, maka dibutuhkan peran aktif publik untuk turut serta berpartisipasi mengawasi penyelenggaraan pemilu legislatif. Partisipasi publik dalam pemilu merupakan hak dari setiap warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang dijamin oleh undang-undang, merupakan salah satu sarana pendidikan politik dan sebagai sarana partisipasi publik dalam pemilu yang mana, dari 3 (tiga) kali penyelenggaraan Pemilu pasca reformasi partisipasi masyarakat dalam menggunakan hak pilihnya secara kuantitas terus mengalami penurunan. Berangkat dari tingkat partisipasi masyarakat pasca reformasi dari Pemilu ke Pemilu yang cenderung menurun, maka untuk itu mendorong berbagai stake holder (pemangku kepentingan) baik Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilihan Umum*

*sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu dan partai politik peserta pemilu, serta berbagai kalangan masyarakat sipil, akademisi, pegiat Pemilu, lembaga survei, media massa untuk bersama-sama mendorong penyelenggaraan Pemilu berjalan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan berkualitas serta mewujudkan kedaulatan hak politik rakyat yang bermartabat.*

**Kata Kunci :** *Mendorong, Partisipasi Publik, Mengawasi, Penyelenggaraan, Pemilihan Umum, DPR, DPD dan DPRD yang Demokratis.*

## **ABSTRACT**

*People's rights guaranteed by the constitution contained in the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945, by providing hands of the people and sovereignty fully implemented in accordance with the Constitution. Furthermore, in order to form a Government of the Republic of Indonesia's sovereign necessary for democratic elections and that the quality of public participation in monitoring of election.*

*That the quality of elections members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Regional House of Representatives is expected to ensure the implementation of the political rights of the people, the public takes an active role to contribute and participate supervise legislative elections. Public participation in elections is a right of every citizen to obtain equal opportunities in government guaranteed by the law, is one of the means of education as a means of political and public participation in elections where, from 3 (three) times the administration of elections post-reform participation in voting continues to decline in quantity.*

*Departing from the post-reform level of community participation election to election tends to decrease, then the push for various stakeholder (stakeholders) both the Election Commission and the Election Supervisory Board as a whole functions of the administration of elections and political parties, as well as various groups civil society, academics, activists election, pollsters, media to jointly promote the administration*

*of elections goes direct, general, free, confidential, honest, fair and quality and to realize the political sovereignty of the people's rights and dignity.*

**Keyword:** *Encouraging, Public Participation, Supervise, Implementation, Elections, Parliament, Council and Parliament are Democratic.*

## PENDAHULUAN

Hak rakyat dalam berpartisipasi memilih pemerintahannya melalui pemilihan umum yang periodik yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil diakui sebagai hak demokrasi yang paling dasar. Jaminan dan perlindungan hak ini memerlukan pengakuan akan hak untuk memilih dan kebutuhan akan suatu sistem Pemilu yang partisipatif, dan menghasilkan suatu perwakilan yang benar-benar sesuai kehendak semua warga negara dan rakyat Indonesia secara keseluruhan.

Untuk mewujudkan peralihan kekuasaan negara yang damai dan demokratis serta didukung sepenuhnya oleh rakyat, yaitu salah satunya dengan melalui mekanisme Pemilihan Umum disingkat dengan Pemilu. Untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu demokratis, konstitusi telah menggariskan dalam Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 amandemen ketiga menentukan bahwa, “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”,

Adapun Pemilu langsung anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu, Pemilu legislatif terdiri dari partai politik dan perseorangan dan Pemilu eksekutif yang terdiri dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 yaitu:

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Ayat (3):

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.

Ayat (4):

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perorangan”.

Bahwa untuk tercipta Pemilu yang demokratis dan konstitusional dibutuhkan dan dipersyaratkan kemandirian penyelenggara Pemilu, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, yaitu “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”, maka definisi penyelenggara Pemilu sebagaimana pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi No. 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu menegaskan sebagai berikut :

Klausula “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah 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, akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini, Badan Pengawas Pemilihan Umum merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Inisiatif perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu oleh DPR tidak terlepas dari partisipasi publik berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. Dibandingkan penyelenggaraan Pemilu pada masa rezim orde baru, seperti yang digambarkan oleh seorang Indonesianis William Liddle, sebagai berikut:

“Pemilu-pemilu Orde Baru, bukanlah alat yang memadahi untuk

mengukur suara rakyat. Pemilu-pemilu itu dilakukan melalui sebuah proses yang tersentralisasi pada tangan-tangan birokrasi. Tangan-tangan itu tidak hanya mengatur hampir seluruh proses Pemilu, namun juga kepentingan untuk merekayasa kemenangan bagi “partai milik pemerintah.” Kompetisi ditekankan seminimal mungkin, dan keragaman pandangan tidak akan memperoleh tempat yang memadai” (Williem Liddle, 1992).

Selama era reformasi, dua periode kepengurusan KPU sebelumnya selalu dililit oleh perkara korupsi oleh anggotanya. KPU dengan dua periode tahun 1999 dan 2004 dengan latar belakang yang berbeda menghasilkan tindak yang sama, yaitu menyelewengkan dana Pemilu, ketika Pemilu mulai digelar sudah kehilangan dua anggota, yakni Imam B. Prasojo dan Mudji Sutrisno yang mengundurkan diri, setelah Pemilu 2004 selesai Mulyana Wira Kusumah tertangkap menyuap auditor Badan Pemeriksa Keuangan disusul Ketua KPU Nazaruddin Syamsudin dan Daan Dimara. Lalu Hamid Awaluddin menjadi menteri di kabinet pemerintah Soesilo Bambang Yudhoyono, sedangkan Anas Urbaningrum bergabung di Partai Demokrat. Praktis tinggal Ramlan Surbaki, Chusnul Mariyah dan Valina Singka Subekti.

Keadaan yang menimpa KPU pada waktu itu dan banyak anggota KPU yang meninggalkan jabatannya memilih bergabung di Parpol dan di eksekutif, mengutip pendapat Muslimin B. Putra dalam Pengalaman Advokasi RUU Penyelenggara Pemilu, menyatakan :

“Kenyataan demikian membuat kinerja KPU Pusat mendapat sorotan tajam dari masyarakat, hasil kerja KPU berupa terpilihnya pasangan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla, turut dipertanyakan legitimasinya karena dihasilkan dari penyelenggara Pemilu yang korup”. (Muslimin B. Putra, 2006: 29-30)

Persoalan lain yang setiap saat menghantui penyelenggara Pemilu khususnya KPU sebagai pelaksana pemilu, adalah persoalan independensi penyelenggara pemilu seperti yang terjadi pada masa KPU periode 2004-2009, dengan mundurnya salah satu anggota KPU Anas Urbaningrum memilih bergabung ke Partai Demokrat dan selanjutnya pada KPU periode 2009-2012, yaitu dengan mundurnya salah satu anggota komisioner KPU Andi Nurpati menyusul bergabung di partai yang sama.

Ancaman Independensi terhadap penyelenggara Pemilu, seolah terulang kembali sebagaimana pada penyelenggara Pemilu tahun 1999 dengan memasukan orang partai politik sebagai penyelenggara Pemilu baik KPU dan Bawaslu, meski dipersyaratkan harus mengundurkan diri pada saat mendaftar tanpa jeda waktu untuk mendaftar sebagai penyelenggara pemilu telah memicu kelompok masyarakat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu (Amankan Pemilu) terdiri dari koalisi lembaga swadaya masyarakat (*civil society*) dan individu-individu yang koncern pemilu bersih, mengajukan permohonan Pengujian Undang-Undang (*Judicial Riview*) kepada Mahkamah Konstitusi.

Bahwa terhadap permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor. 81/PUU-IX/2011 tanggal 4 Januari 2011 menyatakan bahwa sejumlah pasal hasil perubahan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon”

Demikian juga terhadap susunan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu yang terdiri dari utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR dan 1 (satu) orang utusan pemerintah, oleh MK dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selengkapnya dapat dibaca, “DKPP terdiri, 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, dan 5 (lima) orang tokoh masyarakat.” Keberadaan DKPP sebagai lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.

Menjadi jelas kiranya, bahwa penyelenggara Pemilu terancam independensinya tanpa adanya partisipasi dan kontrol publik yang kuat, maka tidak menutup kemungkinan asas penyelenggaraan Pemilu dan prinsip kedaulatan rakyat sebagai sarana bagi proses politik yang demokratis dikangkangi, sebagaimana pada Pemilu 1999 yang terancam gagal akhirnya penetapan hasil suara secara nasional diambil alih oleh pemerintah Presiden BJ, Habibie.

## PEMBAHASAN

### A. Partisipasi Publik Dalam Pemilu Demokratis

Pelaksanaan hak melalui berbagai instrument pemilu yang demokratis partisipatif memerlukan sistem pemilu yang di dalam suatu kerangka kerja dari undang-undang yang membolehkan warga negara atau masyarakat turut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilu, memiliki akses atas informasi, dan untuk menyebarluaskan pandangan politiknya dan bebas dari campur tangan dan manipulasi keuangan.

Pernyataan umum (Deklarasi Universal) Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) Pasal 21 ayat 1, 2, dan 3 menyatakan sebagai berikut :

1. “Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives”
2. “Everyone has the right to equal access to service in his country”;
3. “The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures”.

Secara bebas dapat diterjemahkan sebagai berikut :

1. “Setiap orang berhak berpartisipasi dalam pemerintahan negaranya, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas”;
2. “Setiap orang berhak akses yang sama untuk memperoleh pelayanan umum dinegaranya”;
3. “Keinginan rakyat harus dijadikan dasar kewenangan pemerintah, keinginan tersebut harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilakukan secara berkala dan sungguh-sungguh, dengan hak pilih yang bersifat universal dan sederajat serta dilakukan melalui pemungutan suara yang rahasia ataupun melalui prosedur pemungutan suara secara bebas yang setara”.

Selanjutnya dengan asas-asas yang terkandung didalam ayat (1), (2), dan (3) Pasal 21 Pernyataan Umum Hak Asasi Manusia PBB menegaskan asas yang melandasi kewenangan dan tindakan pemerintah suatu negara. Dikatakan oleh ayat 3 menegaskan asas-asas demokrasi yang penting yaitu : asas kedaulatan rakyat yang harus menjadi dasar kewenangan pemerintah. yang berarti rakyatlah yang berdaulat yang memberi penugasan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan urusan negara. Kedaulatan rakyat diwujudkan dalam bentuk pernyataan kehendak rakyat (*expression of the will of the people*) melalui suatu pemilihan umum yang langsung umum, bebas, dan rahasia.

Selanjutnya didalam Konvenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia yaitu, Pasal 25 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil Political Rights* menyatakan sebagai berikut :

“Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar, untuk :

- a. Ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui perwakilan yang dipih secara bebas;
- b. Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sederajat dan dengan melakukan pemungutan suara yang rahasia yang menjamin kebebasan para pemilih menyatakan keinginannya;
- c. Mendapatkan akses, berdasarkan persyaratan yang sama secara umum, pada dinas pemerintahan di negaranya.

Bahwa Pemilu dalam konteks hak Sipil dan politik, adalah hak rakyat mengontrol pemerintah antara lain, hak menyatakan pendapat baik secara langsung melalui unjuk rasa atau melalui media masa untuk melakukan

kontrol dan koreksi terhadap kebijakan pemerintah. Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara dalam pengantar buku, Mendemokraskan Pemilu, 1996: x, Elsam, Jakarta menyatakan “Bahwa pemilihan umum dalam perspektif hak asasi manusia merupakan pelaksanaan hak dasar politik rakyat yaitu, hak untuk ikut serta menentukan arah dan masa depan kehidupan bersama dalam suatu masyarakat bernegara”.

Hak politik setiap warga negara Indonesia dalam konsepsi negara hukum yang demokratis dijamin dalam konstitusi yaitu diatur dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”, secara filosofis konstitusional mengandung maksud negara melindungi setiap warga negaranya baik perorangan atau kelompok untuk mengeluarkan gagasan, pendapat secara tertulis dan tidak tertulis untuk bersikap kritis terhadap kebijakan penyelenggaraan negara tidak terkecuali dalam penyelenggaraan pemilu.

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara No.011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 menyebutkan, “Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candiadate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran hak asasi warga negara.

Dalam Universal Declaration on Democracy terdapat prinsip-prinsip demokrasi yang menjunjung hak warga negara untuk berpartisipasi dalam Pemilu yang merupakan kunci untuk menjalankan demokrasi. Elemen kunci dalam menjalankan demokrasi adalah menjalankan pemilu yang adil dan bebas membuka kesempatan warga negara mengespresikan keinginannya. Pemilu harus dilaksanakan berdasarkan asas universal, kesamaan dan kerahasiaan sehingga semua pemilih dapat memilih wakilnya dengan keadaan bebas, terbuka, dan transparan yang dapat mendukung kompetisi politik.

Oleh sebab itu berdasarkan laporan kajian UU Pemilu Tahun 2011 Pusat Informasi Pemilu (*Centre for Elektroral Reform/Cetro*) yang dikutip dari

Democracy : its Principles and Achievement, Inter-Parlementary Union, 1998 menyatakan : “Hak-hak sipil dan Hak-hak politik adalah sesuatu yang esensial, dan yang paling khususnya hak atas akses terhadap informasi, mengorganisasikan partai politik, dan menjalankan aktivitas politik.

Seperti yang dikatakan Robert A. Dahl dalam bukunya *On Democracy*, “Partisipasi masyarakat penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upayanya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara kepada pihak-pihak terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan”.

Untuk itu, partisipasi publik (masyarakat) dalam penyelenggaraan pemilihan umum meski telah diatur dalam Bab XIX Pasal 246 Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menentukan :

- (1) Pemilu diselenggarakan dengan partisipasi masyarakat;
- (2) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, dan penghitungan cepat hasil Pemilu, dengan ketentuan:
  - a. tidak melakukan keberpihakan yang menguntungkan atau merugikan Peserta Pemilu;
  - b. tidak mengganggu proses penyelenggaraan tahapan Pemilu;
  - c. bertujuan meningkatkan partisipasi politik masyarakat secara luas; dan
  - d. mendorong terwujudnya suasana yang kondusif bagi penyelenggaraan Pemilu yang aman, damai, tertib, dan lancar.

Pasal 247 UU No. 8/2012 menentukan :

- (1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU;

- (2) Pengumuman hasil survai atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada masa tenang;
- (3) Pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mendaftarkan diri pada KPU paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara;
- (4) Pelaksanaan kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan sumber dana, metodologi yang digunakan, dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi Penyelenggara pemilu;
- (5) Pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara diwilayah Indonesia bagian barat;
- (6) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana pemilu.

dan Pasal 248 UU No. 8/2012 menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu diatur dalam peraturan KPU”.

Terhadap peraturan pelaksana sebagaimana diperintahkan oleh UU Pemilu berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu hingga saat ini, KPU belum menyusun dan menetapkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu, padahal pelaksanaan Pemilu sendiri sudah semakin dekat. KPU sebagai komisi pemilihan independen seharusnya, memberikan kesempatan kepada publik untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas dan adil dengan menjamin kepercayaan masyarakat menggunakan hak pilihnya,

Ada berbagai alasan mengapa partisipasi publik dalam Pemilu perlu di dorong dan difasilitasi, Alasan yang mendasar, mungkin, adalah karena *partisipasi* itu sendiri adalah bagian inti dari makna hakiki demokrasi. Partisipasi masyarakat penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upayanya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan

perlindungan kepada masyarakat, serta memberi suara kepada pihak-pihak yang paling terimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan. Pakar Robert Dahl menggaris bawahi pentingnya konsep “*partisipasi*” yakni warga masyarakat mempunyai peluang yang cukup dan sama untuk menyatakan pilihan mereka, mengajukan pertanyaan-pertanyaan mengenai agenda, dan menyampaikan alasan mengapa mereka mendukung salah satu alasan atau opsi.

Tidak maksimalnya partisipasi publik dalam melaksanakan fungsi kontrol sosial dan kontrol politik menyebabkan pemilu tidak dapat lagi berfungsi sebagaimana mestinya, yaitu sebagai alat untuk mengagendakan dan melakukan perubahan sesuai kehendak rakyat. Pemilu berubah fungsi menjadi alat mempertahankan dan melegitimasi *status quo*. Tidak berjalannya fungsi kontrol partisipasi publik perlu upaya serius dari masyarakat (sipil) mengorganisir diri, meski di dalam ketentuan pada Pasal 246, 247, dan 248 UU No. 12 Tahun 2012 tentang pemilu legislatif, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu hanya terbatas pada sosialisasi pemilu, pendidikan politik bagi pemilih, survai atau jajak pendapat tentang pemilu, dan penghitungan cepat hasil pemilu tidak menjadi halangan bagi publik untuk berpartisipasi.

Dicantumkannya Pasal partisipasi masyarakat dalam UU Pemilu, tidak menjamin kualitas dan kuantitas Pemilu 2014 meningkat, karena berdasarkan tahapan Pemilu yang saat ini sedang berjalan publik kurang antusias salah satunya, seperti ketidaksinkronan Data Pemilih Sementara Hasil Perubahan diantara KPU dengan Kementrian Dalam Negeri yang mengindikasikan banyak ditemukan Nomor Induk Kependudukan (NIK) ganda atau NIK penduduk yang sudah meninggal masih tercantum dalam daftar pemilih.

Oleh karena partisipasi masyarakat terhadap Pemilu merupakan aspirasi yang amat strategis di dunia politik untuk itu, KPU secepatnya mengakomodir hak publik dengan segera menetapkan Peraturan KPU tentang Partisipasi masyarakat dalam Pemilu, sehingga dapat diharapkan secara kualitas dan kuantitas Pemilu yang akan berlangsung semakin meningkat.

## B. Pemilu Merupakan Representasi Kedaulatan Rakyat

Praktik demokrasi melalui mekanisme Pemilu, sebagai wujud pencerminan hakekat kedaulatan rakyat yang sudah lama dipraktikkan di negara-negara demokrasi maju maka, partisipasi dalam politik menjadi dasar legitimasi suatu pemerintahan. Sebaliknya seperti Indonesia yang baru 15 (lima belas) tahun mengalami perubahan politik ke demokrasi, partisipasi rakyat seringkali hanya menjadi pelengkap demokrasi.

Prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yaitu, Bahwa “*Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*” Selain itu, Indonesia telah menganut bentuk pemerintahan republik (*vide*, Pasal 1 ayat (1) UUD 1945) dan Pemilihan Umum merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur (Fadjar, 2006:89)

Kedaulatan rakyat pada prinsipnya adalah cara atau sistem yang bagaimana pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum, sebagaimana menurut JJ Rosseau dalam Teori Kedaulatan Rakyat. Kedaulatan rakyat mempunyai akar paradigma yang sama dengan demokrasi (*demos & cratos*) berarti kemampuan atau kesadaran warga negara untuk menilai jalannya pemerintahan.

Dalam tataran yang paling minimal Pemilu merupakan sarana mengukur tingkat representasi rakyat dalam berdemokrasi mengutip M. Solly Lubis :

“Situasi dan Kondisi Pemilu (Pemilihan Umum) yang langsung sekarang, berlakuk siapapun, masih perlu diuji nilai keterwakilannya kepentingan rakyat, terutama konstituenya sebagai *stake holder* (pemangke kepentingan), baik ditilik dan diuji dengan paradigmatik (*paradigamatic aprouch*), termasuk peniliannya baik dari segi demokrasi dalam artiformil maupun materiil (*formal and real representativeness*).

Perlunya pemilihan umum yang bersih dan berbobot, Pemilu bukanlah

tujuan akhir, apalagi dalam rangka upaya menemukan wakil rakyat yang benar-benar jujur dan ikhlas, mampu dan berbobot mengemban keterwakilan kepentingan rakyat melalui misi wakil rakyatnya. Dalam literatur standar ilmu politik yang membahas tentang Pemilu bisa dikatakan sebagai Pemilu yang baik (reynold., et all, 1997) *Pertama*, pemilu harus dapat menjamin terciptanya lembaga perwakilan rakyat yang representatif. *Kedua*, pemilu yang baik haruslah pemilu bermakna (*meaningful*) serta membangun pemerintahan yang bertanggungjawab (*accountable*). *Ketiga*, Pemilu diharapkan bisa memfasilitasi terbentuknya pemerintahan yang efektif dan stabil serta memberikan isentif bagi konsiliasi yang bisa memediasi antar keperntingan yang bertarung.

Mengutip Robert Dahl, demokrasi diindikasikan :

1. Adanya jaminan bahwa kebijakan publik dibuat sesuai dengan kepentingan masyarakat;
2. Pemilihan Umum yang diselenggarakan berkala, bebas, dan adil;
3. Hak untuk menduduki jabatan publik;
4. Masyarakat punya kebebasan untuk memperoleh hak-haknya: berekspresi dan berpendapata;
5. Masyarakat mempunyai akses terhadap sumber informasi alternatif;
6. Masyarakat bebas membentuk /bergabung dengan organisasi manapun.

Sebagaimana yang terjadi dalam pentas politik Indonesia lima tahun terakhir ini, suara rakyat yang diperoleh dari Pemilu didapat sebagai modal untuk memainkan lembaga-lembaga demokrasi seperti Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengejar kepentingannya tanpa memperdulikan kepentingan rakyat. Sebaliknya rakyat pun sama sekali tidak bisa mengontrol kecenderungan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa rakyat tidak memiliki posisi tawar sama sekali dihadapan para pemain politik yang menduduki posisi-posisi penting kenegaraan.

Mengutip Timoty D. Sisk, *Demokrasi Tingkat Lokal* Buku Panduan Internasional IDEA mengenai keterlibatan, keterwakilan, pengelolaan

konflik dan pemerintahan”, yaitu :

“Dalam rangka memfasilitasi partisipasi warga masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan tahapan penyelenggaraan pemilu dapat meningkatkan demokrasi elektoral dengan cara membangun dan dengan cara mengatasi serta menyelesaikan perselisihan-perselisihan yang tidak dapat diselesaikan melalui pemungutan suara semata”.

Sesuai dengan amanat reformasi, penyelenggaraan Pemilu harus dilaksanakan secara lebih berkualitas agar lebih menjamin derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, mempunyai derajat keterwakilan yang tinggi lebih tinggi, dan mempunyai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas rahasia, jujur, dan adil rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

*Umum*, berarti pada dasarnya semua warga negara memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang berhak mengikuti Pemilu, *bebas*, berarti setiap warga negara yang berhak memilih menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara yang berhak memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya. “*Rahasia*” berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dalam memberikan pilihan tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. *Jujur*, berarti dalam penyelenggaraan pemilu, sebagai penyelenggara Pemilu, parat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur. *Adil* berarti dalam penyelenggaraan Pemilu, setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapatkan perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Catatan persoalan diseperti penyelenggara pemilu diatas, dalam Pemilu yang direncanakan pada bulan April 2014 sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Republik Indonesia, melalui Pemilu yang demokratis saat ini membuka kesadaran publik tentang hakekat demokrasi dengan berbagai jalan yang bisa ditempuh untuk menegakannya, sebagai upaya untuk menegakkan kedaulatan negara dan warga negara. Bahwa untuk itu, menjadi hal yang sangat penting adalah,

*“Adanya partisipasi publik dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu”*, partisipasi dimaksud, tidak berhenti pada menggunakan hak pilih tetapi lebih daripada itu, publik harus berperan aktif mengawasi secara langsung dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.

Untuk itu, dalam mewujudkan Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil dan menghasilkan Pemilu berkualitas dibutuhkan partisipasi publik bukan hanya isapan jempol atau sebagai jargon dalam rangka meningkatkan partisipasi pemilih untuk menggunakan hak pilih memilih.

Sepanjang sejarah Indonesia, telah dilaksanakan sembilan kali pemilu dan pemilu pertama dilaksanakan dalam dua tahap pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota legislatif, sedangkan tahap keduanya untuk memilih anggota konstituante. Dari penyelenggaraan pemilu pertama hingga pemilu kesepuluh, bangsa Indonesia telah mempunyai pengalaman dan menorehkan sejarah. Banyak pihak mengatakan, bahwa pemilu 1955 merupakan pemilu yang paling jurdil yang pernah dilaksanakan bangsa Indonesia, sebagaimana mengutip tajuk rencana dalam surat kabar harian Pedoman, tanggal 30 September 1955, menulis pengamatannya tentang pelaksanaan pemilu di Jakarta Raya, *“Tiada huru-hara jang menggemparkan timbul”*. (Pedoman: 30 September 1955).

Dalam waktu yang tidak terlalu lama kejujuran dan keadilan akan diuji dan Komisi Pemilihan Umum Pusat, Provinsi Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, ditengah-tengah kesibuknya mempersiapkan tahapan Pemilu satu diantaranya adalah pemutahiran data pemilih untuk selanjutnya ditetapkan menjadi Daftar Pemilih Tetap dan hingga saat ini penulis amati masih menyisakan masalah.

### C. Peran Publik Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu

Pelaksanaan demokrasi berubah seiring dengan perubahan tata cara Pemilu dan penyelenggaraan Pemilu. Tujuan yang hendak dicapai dalam

membangun kehidupan demokrasi tidaklah pernah lepas dari landasan berpikir kearah tujuan pelaksanaan demokrasi yang lebih bermartabat. Di dalam sistem politik demokrasi, kebebasan dan kesetaraan tersebut diimplemantasikan agar dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan yang utuh.

Justru malah membatasi partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pelanggaran yang masif terjadi dalam pemilu pasca reformasi terhadap asas luber dan jurdil serta kualitas dari pemilu sendiri. Tuduhan bahwa pemilu selama masa transisi ini terjadi banyak pelanggaran secara sistematis dan terorganisir untuk memenagkan partai berkuasa dalam rangka mempertahankan status quo pemerintah. Pelanggaran yang terjadi tidak semata-mata karena persoalan sengketa administratif namun juga persoalan yang mendasar seperti berkaitan dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT), pencalonan anggota legislatif dll

Ketidakterdayaan masyarakat sebagai elemen penting mengontrol jalannya pemilu. akibat dari ketidaktransparanan penyelenggara pemilu itulah berbagai pelanggaran dilakukan seolah-olah menjadi hal yang biasa di setiap pemilu, tanpa ada usaha serius secara terorganisir untuk mencegah setiap pelanggaran pada pemilu. Bahwa adanya jaminan perundang-undangan yang meligitimasi peran pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang terdapat di dua UU, yaitu UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No. 8/2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan memberikan kewenangan kepada Bawaslu dan Panwas untuk menyelesaikan sengketa Pemilu, adapun persoalan pidana diserahkan kepada penegak hukum, sedangkan administrasi kepada pengadilan tata usaha negara, adapun pelanggaran diselesaikan oleh KPU berdasarkan rekomendasi Bawaslu.

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia, Bawaslu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan (Panwascam), dan Pengawas Pemilihan Umum Lapangan (PPL) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, mempunyai tugas dan wewenang mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu, yaitu menerima laporan pelanggaran peraturan

perundang-undangan Pemilu, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu, meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan instansi yang berwenang.

Selama penyelenggaraan pemilu setelah orde baru tumbang setidaknya telah berlangsung 3 (tiga) kali pada tahun 1999, 2004, dan 2009, selalu diwarnai kecurangan dan pelanggaran yang secara obyektif fakta dan data yang ditemukan baik oleh masyarakat maupun Panitia Pengawas Pemilu dan selama tiga kali penyelenggaraan pemilu pasca reformasi, makna partisipasi masyarakat belum terwujud secara maksimal. Keberadaan Undang-Undang Nomor. 8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Seharusnya partisipasi warga negara semakin meningkat jika institusi politik formal tidak bekerja efektif, pada hakekatnya partisipasi publik yang dikeluarkan oleh pihak yang diberikan kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang atau peraturan dibawahnya harus mencerminkan asas kemanfaatan bagi publik atau masyarakat pada umumnya.

Momentum pemilu 2014 ditengah-tengah tuntutan untuk suatu pemerintahan yang *legitimate* dan bebas dari perangkap korupsi, ditengah-tengah kegelisahan publik terhadap kinerja pemerintah yang dianggap gagal dalam pemberantasan korupsi Pemilu merupakan keniscayaan politik sekaligus kenyataan politik yang kehadirannya akan sangat berpengaruh terhadap konstruksi dan konstelasi politik Indonesia kedepan. Jika proses politik yang akan pemilu pada masa orde baru, maka akan sia-sialah segala daya dan upaya yang telah dituangkan untuk Indonesia baru yang demokratis.

Membiarkan proses Pemilu 2014 dengan tidak memaksimalkan partisipasi publik dikhawatirkan dalam perjalanan bangsa kedepan, tanpa adanya partisipasi publik dalam hal ini, adalah masyarakat secara meluas untuk menekan dan meminimalisir segala bentuk pelanggaran berarti telah membiarkan pemilu sebagai sarana demokratisasi cacat. Adanya partisipasi publik terkait dengan penyelenggaraan pemilu, setidaknya dapat mengidentifikasi pelanggaran, yaitu *pertama*, pelanggaran yang bersifat teknis administratif. *Kedua*, pelanggaran UU Pemilu dan peraturan hukum lain, serta *ketiga*, pelanggaran lain yang terjadi pada tahap pendaftaran pemilih.

Berdasarkan pengalaman Pemilu Tahun 2009, masalah-masalah hukum yang terkait dapat dikategorikan ke dalam 4 (empat) kategori, yaitu (1). Pelanggaran administrasi, yaitu pelanggaran tentang tata cara atau tahapan yang diatur dalam peraturan pemilu; (2). Pelanggaran pidana, yaitu pelanggaran yang ada unsur tindak pidana pemilunya. (3) Sengketa pemilu, yaitu sengketa antar peserta pemilu; (4). Perselisihan hasil Pemilu, yaitu perselisihan tentang penghitungan suara.

Keberadaan lembaga pengawas Pemilu dalam standar internasional pemilu tidak secara eksplisit disebutkan. Artinya, keberadaan Bawaslu bukanlah sebagai tolak ukur demokrasi atau tidaknya suatu pemilihan umum, meskipun demikian, paling tidak terdapat dua kriteria yang dapat digunakan sebagai rujukan keberadaan Bawaslu dan Panwas Pemilu. *Pertama*, adanya badan pelaksana Pemilu dan. *Kedua*, kepatuhan dan penegakan hukum.

Untuk mencegah terjadinya sengketa Pemilu, serta menciptakan mekanisme untuk mengoreksi ketidakberesan dan/atau menghukum pelaku pelanggaran. Pencegahan tidak serta merta tidak adanya gugatan yang diajukan selama proses Pemilu, Keadilan Pemilu : (Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA, 2010:9) Pencegahan berarti ada upaya mendorong kepada semua pihak untuk mengikuti ketentuan dan peraturan melalui :

- Kerangka hukum yang sederhana, jelas, dan konsisten;
- Budaya politik dan kewarganegaraan yang mendorong perilaku yang demokratis dan taat hukum;
- Badan dan anggota Badan penyelenggara pemilu dan penyelesaian sengketa Pemilu yang menjalankan fungsinya secara independen, professional, dan tidak memihak; dan
- Pedoman tata pemilu yang telah disepakati bersama sebelumnya.

Guna mewujudkan, Pemilu yang lebih jujur diperlukan peran partisipasi seluruh rakyat Indonesia untuk ikut serta memantau jalannya Pemilu untuk tidak terjadi kecurangan. Disini fungsi partisipasi dalam penyelenggaraan Pemilu disamping pemantauan adalah membantu terciptanya demokratisasi. Namun, dalam melihat partisipasi masyarakat

dalam penyelenggaraan Pemilu ke Pemilu yang mengalami penurunan perlu diadakan *voters education* (pendidikan bagi pemilih), misalnya dengan penyuluhan simpul-simpul masa, pertemuan masyarakat baik yang dilakukan melalui pelatihan, maupun menggunakan selebaran/bulletin atau sejenisnya.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu, meski hampir serupa dengan pemantauan Pemilu hendaknya dalam berpartisipasi memperhatikan prinsip-prinsip yang berlaku universal, antara lain meliputi:

1. Senantiasa bersikap independen (non partisan dan tidak memihak);
2. Senantiasa bersikap demokratis;
3. Senantiasa menjaga kredibilitas, kesatria, jujur dapat dipercaya dan bertanggungjawab;
4. Menjunjung tinggi cara dan jalan kedamaian, anti konfrontasi;
5. Menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan sumber-sumber informasi.

Peran publik berpartisipasi Pemilu daalam rangka mendorong proses demokratisasi, yakni dengan memberikan masukan kepada penyelenggara Pemilu yang demokratis. Sehingga partisipasi yang berjalan secara jujur dan bertanggung jawab serta dapat dipercaya oleh semua pihak, karena banyak terdapat peluang terjadi pelanggaran. Tidak adanya informasi dan pendidikan politik yang memadai kepada publik, megakibatkan masyarakat buta tentang sistem Pemilu, sehingga berakibat pada tingakat partisipasi masyarakat dalam Pemilu baik secara kualitas dan kuantitas setiap pelaksanaan Pemilu mengalami penurunan.

## D. Relevansi Demokrasi Partisipatoris dengan Pemilihan Umum

Salah satu pendekatan memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi

warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sebagaimana pendapat Benyamin Barber dalam demokrasi partisipatoris yang dikutip oleh A. Mukthie Fadjar dalam Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 6, Nomor 1, April 2009 menyatakan, “Menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung pengambilan keputusan.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu sebagai negara demokratis mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik pusat maupun daerah, Demokrasi dan pemilu yang demokratis salaing merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.

Demokrasi dan proses demokratisasi secara kualitatif substansial tidak cukup hanya dipenuhinya atribut-atribut formal demokrasi, seperti adanya lembaga perwakilan, adanya lebih dari satu partai politik yang bersaing dalam pemilu, dan adanya pemilu yang periodik (Fadjar, A, Mukthie, 1997: 73) Demokrasi dalam proses demokratisasi harus didasarkan pada standar-standar hak asasi manusia (HAM) agar lebih bermakna partisipatoris dan emansipatoris, sebab kalau tidak, demokrasi akan mudah dikooptasi dan diselewengkan.

Sebagai suatu negara demokrasi yang berdasarkan hukum yang demokratis, tentunya dengan pemilu yang demokratis juga harus menyediakan mekanisme hukum untuk menyelesaikan kemungkinan-kemungkinan adanya pelanggaran pemilu dan perselisihan mengenai hasil pemilu agar pemilu tetap *legitimate*. Ditangan Penyelenggara yang terdiri atas KPU dan Bawaslu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.

Kehadiran Badan Pengawas Pemilu yang selanjutnya disebut Bawaslu beserta aparatur pengawas pemilu dibawahnya adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apakah pemilu legislatif tahun 2014 kelak benar-benar merupakan pemilu yang demokratis dan berkualitas akan sangat ditentukan oleh berbagai komponen yang terlibat Pemilu yaitu KPU dan Bawaslu beserta jajarannya, peserta pemilu dan lembaga peradilan dalam Pemilu yakni Peradilan Umum untuk pelanggaran pidana, Peradilan Tinggi Tata Usaha Negara untuk pelanggaran administrasi dan sebuah Mahkamah Konstitusi untuk perselisihan hasil pemilu serta upaya administrasi berkaitan dengan sengketa pemilu yang diputus oleh Bawaslu demikian juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu untuk pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh KPU dan Bawaslu beserta jajarannya.

Pemilu merupakan sarana penting untuk meminta *akuntabilitas* dari pejabat publik dan melalui pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan yang sah, terpilih secara demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan publik selaku pemilih. Karenanya, pemilu 2014 mendatang tidak bisa lagi disebut sebagai eksperimen demokrasi yang akan mentolerir berbagai kelemahan dan peluang-peluang yang dapat mengancam kehidupan itu sendiri.

Setidaknya, terdapat 5 (lima) parameter universal dalam menentukan kadar demokratis antara lain yaitu :

1. Asas Universalitas (*universality*) karena nilai-nilai demokrasi merupakan nilai universal, maka pemilu yang demokratis juga harus dapat diukur secara universal. Artinya konsep, sistem, prosedur, perangkat dan pelaksanaan pemilu harus mengikuti kaidah-kaidah demokrasi universal itu sendiri. Pemilu demokratis yang sifatnya partikular hanyalah demokrasi politik yang otoritarian yang menghilangkan esensi demokrasi.
2. Asas Kesetaraan (*equality*). Pemilu yang demokratis harus

mampu menjamin kesetaraan antara masing-masing kontestan pemilu untuk berkompetisi. Salah satu unsur penting yang akan mengganjal prinsip kesetaraan ini adalah kekuasaan dan kekuatan sumber daya yang dimiliki kontestan pemilu.

3. Asas Kebebasan (*freedom*). Dalam pemilu yang demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, dan iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan mempengaruhi pilihan mereka.
4. Asas Kerahasiaan (*Secrecy*). Apapun politik yang diambil oleh *voters*, tidak boleh diketahui oleh pihak manapun, bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai sebuah prinsip sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih.
5. Asas Transparansi (*Transparency*). Segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu harus menerapkan transparansi, baik KPU dan Bawaslu serta DKPP, peserta Pemilu maupun pengawas/pemantau. Transparansi ini terkait dalam dua hal, yakni kinerja dan penggunaan sumber daya. Penyelenggara dan pengawas dapat meyakinkan ke publik dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga yang independen yang akan menjadi pelaksanaan dan pengawas pemilu yang adil dan (*imparsial*). Pengawasan pemilu oleh publik harus mampu menempatkan pada posisi yang netral dan tidak memihak kepada salah satu peserta pemilu. (Modul Pemantauan Kampanye ICW, 2003: 3)

Untuk menjaga pelaksanaan asas universal pemilu yang demokratis diperlukan adanya parameter yang dijadikan dasar untuk menentukan apakah pemilu itu berlangsung jujur dan adil (*free and fair*) atau tidak. Untuk menguji bahwa pemilihan umum berlangsung secara demokratis langsung, umum bebas rahasia, jujur dan adil sehingga dapat dilihat dari tingkat demokratis penyelenggaraan pemilihan umum. Sebagaimana pada pelaksanaan Pemilu tahun 2009 indikator-indikator yang diambil adalah:

1. Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan serta ketentuan hukum lain yang mengatur tentang pemilihan umum;
2. Penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU dan Bawaslu;
3. Keterlibatan dan netralitas birokrasi sipil maupun militer;

4. Keterlibatan lembaga pemantau independen;
5. Peranan media massa;
6. Peranan masyarakat umum; dan.
7. Indikator lain yang turut mempengaruhi berlangsungnya pemilihan umum.

Ketujuh indikator diatas, dalam pelaksanaan pemilihan umum sebagai perwujudan asas demokrasi yang telah berlangsung selama 10 (sepuluh) kali pemilu dari masa orde lama, orde baru dan sekarang dimasa transisi pasca reformasi.

Mengukur kadar partisipasi dalam gagasan memang tidak mudah, apalagi publik atau kelompok masyarakat diluar parlemen, tidak ada satu pun *alternatif* yang dapat menggantikan

Pemilu sebagai cara melegitimasi tindakan para wakil rakyat dalam sebuah sistem politik yang demokratis. Fungsi utama pemilu adalah melegitimasi kewenangan publik dan memberi mandat kepada pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Pemilu yang merupakan sarana penting untuk mempromosikan *akuntabilitas*. Akuntabilitas bukan semata-mata menyangkut kemampuan pemilih untuk mencopot pejabat yang gagal melaksanakan tugas yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat selaku pemegang mandat suara.

Memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam proses-proses pemilu dengan cara membangun kepercayaan masyarakat, maka Pemilu demokratis itu maha penting bagi pembentukan wakil-wakil rakyat. Tetapi Pemilu sendiri tidak menjamin demokrasi sehat. Demokrasi tidak akan bertahan lama kalau warga negaranya tidak mengambil peran aktif dalam proses pemerintahan yang rumit dan sangat beraneka ragam. Tanpa partisipasi rakyat, pemimpin-pemimpin dan pemerintahan yang dipilih secara demokratis sekalipun akan tumbuh tidak tanggap dan tidak bertanggungjawab.

Persolan yang mendesak segera dilakukan, menjelang dilaksanakan Pemilu 2014 ini, adalah bagaimana agar rakyat mengetahui adanya perubahan-perubahan dalam sistem pemilihan parlemen dan presiden-wakil presiden secara langsung dan memanfaatkannya secara optimal

untuk mendorong proses demokratisasi lebih lanjut. Menurut Samuel Huntington, “Proses pematangan demokrasi (*consolidated democracy*) antara lain ditandai dengan adanya pelembagaan politik serta tumbuh dan meluasnya partisipasi (politik) masyarakat”, Pelembagaan politik merupakan proses internalisasi nilai-nilai, pengembangan aturan-aturan dan peningkatan efektivitas fungsi-fungsi lembaga demokrasi seperti partai politik, dewan perwakilan rakyat dan pemerintah khususnya.

Proses tersebut berdampingan dengan proses pendampingan partisipasi rakyat (publik) yang merupakan sisi lain dari koin demokrasi yang sama. Pemilihan umum merupakan pijakan awal untuk mendorong proses pematangan kehidupan demokrasi. Belajar dari pengalaman Pemilu sebelumnya, dapat dijadikan sarana mengimplemantasikan keharusan teoritik tersebut dalam kenyataan. Kesiapan dan kesiagaan ini diperlukan masyarakat sipil tidak terbawa lagi oleh langgam politik kalangan politisi sebagaimana terjadi pada Pemilu 1999 yang mengakibatkan Pemilu hanya berfungsi sebagai alat legitimasi bagi mereka yang kemudian cenderung mengabaikan agenda demokratisasi.

Belajar dari pengalaman tersebut, maka tidak ada jalan lain bagi rakyat dan elemen pro-demokrasi kecuali mengawasi dan mengontrol secara ketat proses-proses dan tahapan-tahapan pelaksanaan Pemilu 2014. Mulai sebelum Pemilu (*Pre-election*), saat Pemilu (*the day election*), sampai setelah Pemilu (*post election*) . Pendidikan pemilih (*voter education*) merupakan kegiatan taktis penting yang perlu dilakukan agar masyarakat dapat menjadikan Pemilu sebagai *turning point*, titik balik untuk mengembalikan transisi politik yang berlangsung lima tahun terakhir ini ke konsolidasi demokrasi.

Kriteria dan sasaran yang diprioritaskan dalam partisipasi masyarakat dalam Pemilu, adalah sasaran masyarakat yang memiliki karakteristik sebagai berikut : *Pertama*, komunitas yang merupakan bagian dari jumlah pemilih terbesar tetapi jauh dari jangkauan Parpol atau organisasi-organisasi kemasyarakatan dan lembaga yang menyelenggarakan pendidikan pemilih; *Kedua*, Kelompok rentan yang dimobilisir oleh kekuatan-kekuatan politik; dan *Ketiga*, komunitas ini juga memiliki potensi dan kemauan politik yang cukup besar untuk melakukan pengorganisasian diri dalam

rangka mengartikulasikan kepentingannya. Dengan demikian partisipasi masyarakat tidak hanya bersifat legal formal memnuhi UU Pemilu tetapi partisipasi disini dimaksud lebih substansi sebagai pendidikan demokrasi yang menekankan pentingnya partisipasi aktif masyarakat, baik sebelum, pada saat dan paska Pemilihan umum.

## KESIMPULAN

Bahwa penyelenggaraan Pemilu yang demokratis dijamin oleh Konstitusi melalui pemilihan umum yan periodik. Konstitusi juga memberikan jaminan bahwa penyelenggaraan Pemilu demokratis telah menjadi pranata yang independen dan tak terpisahkan untuk mendukung dan mempertahankan akuntabilitas demokrasi, ini meliputi pengawasan dan perimbangan (*cheks and balences*) yang melindungi partisipasi publik dari berbagai saluran-saluran bagi penyelenggara Pemilu yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Melalui Partisipasi publik dalam penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, dengan sendirinya Pemilu akan memiliki makna sebagai sarana perubahan secara damai. Penyelenggara Pemilu yang terdiri dari KPU, Bawaslu dan DKPP yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu, KPU berkewajiban mensosialisasikan Pemilu mengingat pentingnya Pemilu sebagai sarana demokratisasi dan kenyataan minimnya pemahaman dan pemahaman masyarakat tentang hal-hal penting dalam proses Pemilu dan peran-peran partisipasi masyarakat dalam Pemilu, maka pendidikan pemilih perlu dilakukan.

Ugrnsi dilakukan Pendidikan pemilih ini adalah agar rakyat tidak lagi menjadi obyek mobilisasi dan kekerasan politik. Melalui partisipasi dengan poendidikan pemilih yang diletakkan dalam kerangka demokratisasi (pendewasaan sisitem demokrasi atau konsolidasi demokrasi) diharapkan dapat menumbuhkan kesadaran dan kecerdasan publik serta daya kritis masyarakat selaku pemegang kedaulatan tertinggi yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan tidak diabaikan dalam kaitannya dengan partai politik, penyelenggara Pemilu, lembaga perwakilan

rakyat dan pemerintah.

Dalam rangka menjaga kemandirian, integritas, kredibilitas, dan profesionalitas penyelenggara Pemilu, maka adanya peraturan bersama tentang Kode etik penyelenggara Pemilu bersifat mengikat. Kode etik merupakan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat luber dan jujur sebagaimana diatur oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan sehingga menjamin partisipasi publik dalam mengawal tingkah laku penyelenggara Pemilu didasarkan oleh peraturan tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

Pemilu Tahun 2014 menjadi penting bagi kehidupan berbangsa dan bernegara karena rakyat (publik) harus memilih kandidat dan partai yang benar-benar membawa perubahan dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan hasil Pemilu kelak. Sebagai sebuah mekanisme, Pemilu kemudian diharapkan dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*), dimana sistem pemilu menjamin hak individu dan adanya sistem kontrol terhadap manajemen pelaksanaan Pemilu. Pemilu akan dinilai berhasil, bila terdapat penerimaan dari seluruh partisipasinya oleh seluruh masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilu (partai politik dan atau kandidat) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*banding*).

Selanjutnya, dari Pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung diharapkan akan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan publik (masyarakat) memilih. Karenanya, Pemilu tahun 2014 mendatang tidak bisa lagi disebut sebagai eksperimen demokrasi yang akan mentolerir berbagai kelemahan dan peluang-peluang yang dapat mengancam kehidupan demokrasi itu sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku Jurnal dan Media

- Allan Wall dkk. 2005. *Electrral Managemen Desaign : The International IDEA Hand Book*. International IDEA, Stockholm, Swedia.
- Internasional IDEA. 2010. Keadilan Pemilu : Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA (*Electroral Justice : An Overview of The Internasional IDEA Handbook*). Stockholm Swedia.
- G. Nusantara, Abdul Hakim. 1996. Mendemokrasikan Pemilu. Jakarta : Elsam.
- Gumay, Hadar. 2011. Laporan Kajian Undang-Undang Pemilu : Sebuah Rekomendasi Terhadap Refisi UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota, dan DPD. Jakarta : Cetro.
- Suprianto, Didik. 2007. Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu. Jakarta: Perludem.
- SP, Otaviana.2000. Menggugat Poses Pemilu '99 Di Sumatera Utara. Jakarta : POSKOM Sumut dan YIPIKA.
- Mardiniah, Naning. 2004. Memperkuat Posisi Politik Rakyat. Jakarta : Cesda-LP3ES.
- Djani, Luky. 2003. Modul Peemantauan Dana Kampanye. Jakarta : ICW.
- Harjono. 2009. Transformasi Demokrasi. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Soehino. 1996. Ilmu Negara. Yogyakarta: Liberty.
- Wijardjo, Boedhi. Sebuah Refleksi Untuk Perbaikan Penyelenggaraan Pemilu. Jakarta: KRHN.
- Fadjar, A. Mukthie. 2009. Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum dan PHPU, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6 Nomor. 1, April 2009.
- Sodarsono. 2006. Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi: Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 Oleh Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI.
- Lutfi, Mustofa. 2012. Perihal Negara Hukum dan Kebijakan Publik : Perspektif Politik Kesejahteraan, Kearifan Lokal, yang Pro Civil Society

- dan Gender. Malang : Setara Press.
- Nursyamsi, Fajri. 2012. Catatan Kinerja DPR 2011 Legislasi : Aspirasi atau TRansaksi?. Jakarta : PSHK.
- Ardiantoro, Juri, F. 1999. Laporan Pemantauan Pemilihan Umum 1999 Di Jakarta, Tangerang, Depok, dan Bekasi. Jakarta : KIPP.
- Khoiron, Nur. 1999. Pendidikan Politik Bagi Warga Negara. Yogyakarta: LKiS.
- Masdar, Umaruddin. 1999. Mengaasah Naluri Publik Memahami Nalar Politik. Yogyakarta: LKiS.
- Elsam. 1997. Membuat Setiap Suara Punya Arti. Jakarta: ElSAM.

### **Makalah/ Naskah/Peper/Orasi**

- Baso, Ahmad. Peran dan Posisi Masyarakat Sipil Dalam Transisi Demokrasi. Makalah KALABAHU LBH JAKARTA. 11 April 2006
- Lubis, M. Solly. Menyikapi HAM sebagai Bagian dari Hukum Nasional. Makalah disampaikan dalam FGD Komnas HAM di Makasar tanggal 19/20 Juni 2006

### **Perundang-Undangan**

- Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil Amandemen
- Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan.
- Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional Covenant On Economic, Social and Cultural Right ICESCR (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)
- Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional Covenant On Civil And Political Rights ICCPR (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik)

Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 02/2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

# PEMILUKADA JAYA WIJAYA DALAM PANDANGAN MATA JAYA WIJAYA, 18-20 SEPTEMBER 2013

Oleh **Fadli Ramadhani**<sup>1</sup>

## ABSTRAK

*Pemilukada Jaya Wijaya mempunyai ciri khas tersendiri dalam system pemilihannya. Ciri khas tersebut adalah adanya system pemilihan noken yang dilakukan oleh masyarakat setempat. Namun di dalam pelaksanaannya, pelaksanaan system noken tercatat masih menyisakan persoalan dalam penyelenggaraan pemilu. Seperti yang terjadi dalam Pemilukada Jaya Wijaya, persoalan daftar pemilih, kecurangan terhadap penggelumbungan suara, dan politik uang masih sangat mengkhawatirkan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan kajian yang lebih mendalam untuk menjawab persoalan Pemilukada di Jaya Wijaya ini. Apakah system noken masih patut untuk dipertahankan dalam suatu penyelenggaraan pemilihan umum. Lalu juga dibutuhkan gagasan pemisahan antara pola dan budaya kehidupan masyarakat setempat dengan system pemilu yang diberlakukan secara nasional dalam gagasan negara hukum yang demokratis di Indonesia.*

## ABSTRACT

*Jaya Wijaya regional election has particular character on its electoral system. It is noken system that is conducted by local society. In spite of that, there are remain problems behind its implementaion in conducting*

---

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

*general election. As happened in Jaya Wijaya regional election, voter list problem, fraud over manipulation votes, and money politics are very worrisome. Therefore, it needs deeper research to answer Jaya Wijaya regional election problems. Whether noken system proper to be used in conducting general election. It needs thought of separation between pattern and culture in local society's live in accordance with the applied electoral system nationally in the thoughts of democratic law state in Indonesia.*

*Keywords: noken system, general election violation, electoral system reinforcement*

## **A. PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan Pemilukada Kabupaten Jaya Wijaya dilaksanakan pada tanggal 19 September 2013. Pemilukada yang semula direncanakan pada tanggal 9 Juli 2013, di undur dikarenakan berbagai persoalan teknis dan administratif yang harus dijalani dalam rangkaian persiapan penyelenggaraan Pemilukada Jaya Wijaya.

Kabupaten Jaya Wijaya adalah salah satu wilayah yang paling berat secara geografis dan transportasi untuk dijangkau di Provinsi Papua. Selain kontur alam yang cukup berat, sarana transportasi hanya bisa menggunakan pesawat terbang juga tidak terakomodasi dengan baik. Belum ada jadwal penerbangan yang teratur dalam mengangkut mobilitas masyarakat dari Sentani Jayapura menuju ke Kabupaten Jaya Wijaya. Alternatif lain yang bisa dimanfaatkan oleh masyarakat untuk menuju Jaya Wijaya adalah, dengan menggunakan Pesawat Hercules milik Angkatan Udara Republik Indonesia (AURI).

Jadwal penerbangan yang disediakan oleh AURI pun juga tidak tersusun dengan baik. Tidak ada informasi yang pasti kepada masyarakat yang ingin menumpang pesawat milik Angkatan Udara Republik Indonesia ini. Terkadang pesawat terbang satu kali dalam satu hari, terkadang bisa terbang dua kali, dengan rute Sentani, Jayapura-Wamena, Jaya Wijaya. Alhasil, masyarakat yang ingin bepergian dari Jayapura menuju Wamena,

Jaya Wijaya, harus harap-harap cemas dan menunggu berhari-hari di Pangkalan AURI jika pesawat komersil pun sudah tidak tersedia.

Disamping itu, jika kita melihat kondisi langsung wilayah Jaya Wijaya, khususnya di distrik Kota Wamena dan sekitarnya, tergambar bahwa daerah ini memang mempunyai budaya dan pola kehidupan yang sangat natural dan kekhasan secara tersendiri. Mayoritas masyarakat di Distrik Kota Wamena masih didominasi oleh masyarakat asli daerah pegunungan atau jamak dengan sebutan “lembah baliem”. Hal lain yang dapat digambarkan dari daerah Jaya Wijaya ini berdasarkan informasi aparat kepolisian setempat, daerah ini salah satu daerah yang masih sangat rawan terjadi konflik horizontal di tengah masyarakat.

Digambarkan juga bahwa bagaimana kondisi masyarakat yang sangat gampang untuk terprovokasi dan sensitif untuk melakukan kontak fisik dan kekerasan. Ini kemudian jadi PR tersendiri bagi pemerintah setempat. Khusus untuk persiapan pemilukada, hal ini pun tercermin dari begitu seriusnya perhatian yang diberikan oleh Kapolda Papua beserta jajarannya terhadap pengamanan pelaksanaan pemilukada Jaya Wijaya.

## B. KEGIATAN

Kami sampai di Jaya Wijaya pada tanggal 18 September 2013, pukul 16.00 WIT, dengan menggunakan Pesawat Hercules AURI setelah menunggu dan antri hampir seharian bersama dengan masyarakat setempat yang juga ingin menuju Jaya Wijaya, Wamena. Pukul 17.30 WIT kami langsung menuju Kantor KPU Kabupaten Jaya Wijaya. Di halaman kantor KPU langsung terlihat satu unit mobil *water canon* terparkir, dan di dalam gedung KPU dikawal oleh Brimob bersenjata lengkap. Ketika ditanya kepada para petugas yang sedang berjaga, pengawalan ekstra ketat dan antisipatif ini sudah dilakukan lebih kurang selama dua bulan lebih. Pasukan Brimob yang berjaga didatangkan dari Markas Komando (Mako) Jayapura, dan bahkan di datangkan dari MAKO Brimob Kelapa Dua, Depok, Jawa Barat.

Setelah berdiskusi dan berbincang dengan ketua dan para pihak

sekretariat KPU, kami diajak ikut rapat internal antara penyelenggara pemilu dan Kapolda Provinsi Papua yang datang langsung mengawasi pelaksanaan Pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya. Hadir dalam rapat internal tersebut, Kapolda Papua, beberapa Perwira menengah Polda Papua, Kapolres Jaya Wijaya, Ketua KPU Kabupaten Jaya Wijaya dengan jajaran, serta hadir juga pihak dari Panwaslu Kabupaten Jaya Wijaya.

Dalam pertemuan tersebut Kapolda Papua menyampaikan langsung beberapa instruksi khusus, yaitu,

1. Aparat Polri diwajibkan untuk bersikap netral dalam menyikapi Pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya ini.
2. Kepada seluruh aparat yang bertugas, diharapkan tidak bertindak berlebihan dalam mengambil sikap jika terjadi insiden apapun.
3. Seluruh aparat Polri diminta untuk memahami karakter dari masyarakat setempat.
4. Semaksimalnya diperintahkan kepada seluruh aparat untuk menghindari penggunaan senjata api.<sup>2</sup>

Setelah itu, Ketua KPU Kabupaten Jaya Wijaya, Pendeta Alexander Mauri juga menyampaikan poin penting dalam persiapan dan pelaksanaan pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya kali ini. Hal menarik adalah, KPU Kabupaten Jaya Wijaya mengeluarkan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dalam penyelenggaraan pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya kali ini tidak lagi menggunakan sistem ikat suara (dengan menggunakan sistem noken).<sup>3</sup> Sistem yang dimana tidak mengharuskan masyarakat memilih secara satu persatu dan masuk ke bilik TPS. Tetapi dari seluruh jumlah masyarakat yang berhak memilih cukup melaporkan melalui kepala sukunya kepada PPS, mengatakan bahwa, dari masyarakatnya memilih satu calon yang bersangkutan, dengan jumlah sekian orang. Setelah itu, PPS akan langsung memisahkan jumlah surat suara yang sesuai dengan jumlah masyarakat yang disebutkan oleh kepala suku tadi.

---

2 Arahan langsung dari Kapolda Papua, Irjen Tito Karnavian, dalam rapat koordinasi terakhir dengan stakeholder terkait penyelenggaraan pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya, pada Rabu, 18 September 2013, Pukul 20.30 WIT.

3 Paparan Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Jaya Wijaya, Pdt. Alexander Mauri, dalam rapat koordinasi terakhir persiapan pemilu di Kabupaten Jaya Wijaya pada Rabu, 18 September 2013, Pukul 21.00 WIT.

PPS akan memaku surat suara yang telah dipisahkan, lalu memasukkan ke dalam noken yang telah diperuntukkan masing-masing calon. Oleh sebab itu, jumlah suara yang diraih oleh para calon di setiap TPS sudah bisa diketahui dari mekanisme pemilihan yang demikian.

Namun, untuk Pemilukada tahun 2013 ini, rancang system yang dibuat oleh KPU Jaya Wijaya tidak demikian lagi. KPU Jaya Wijaya semaksimal mungkin sudah menyusun daftar pemilih di seluruh Kabupaten Jaya Wijaya. Hal ini pun sudah dikomunikasikan oleh KPU dengan kepala suku dan masyarakat setempat yang sudah cukup kental dengan system pemilihan dengan melakukan system ikat suara. Masyarakat disaratkan untuk datang ke TPS, mengambil surat suara, masuk ke TPS untuk mencoblos, lalu baru memasukkan surat suara ke dalam noken yang telah disediakan. Jumlah noken yang disediakan pun satu sampai dua buah di setiap TPS. Dengan artian, untuk pemilukada tahun 2013 ini, noken hanya dipergunakan sebagai pengganti kotak suara.

Ketua KPU mengatakan, system ini membutuhkan sosialisasi yang sangat panjang, dan KPU sudah melakukan itu semaksimal mungkin. Pemilukada dengan menghendaki masyarakat masing-masing melakukan pencoblosan adalah uji coba pertama untuk “menyamarkan” system noken dengan memakai system “*one man one vote*”. Adapun alasan dari KPU Kabupaten Jaya Wijaya dalam mengganti system noken dengan system one man one vote adalah;

1. Sistem noken ini sangat rentan dengan pengelembungan suara.
2. Jumlah DPT sangat menggelembung dan bahkan sampai melebihi dari jumlah masyarakat yang sebenarnya.
3. Politik uang menjadi semakin marak antara anak kepala suku dengan para calon, maupun antara kepala suku dengan para calon.

Namun untuk perdebatan system pemilihan apakah dengan menggunakan “ikat suara” atau setiap orang memilih dengan masuk ke TPS, ditanggapi oleh Pendeta Laelo, salah satu Komisioner KPU Jaya Wijaya yang juga adalah putra asli pegunungan Jaya Wijaya, Wamena, Lembah Baliem. Dia mengatakan bahwa, mekanisme pemilihan ini juga sangat berkaitan dengan pola hidup dan budaya yang dianut oleh masyarakat

gunung seperti di Wamena. Secara antropologi ini perlu dikaji lagi. Cara berpakaian masyarakat yang terbuka seperti yang kita ketahui itu, adalah bentuk dari bahwa bukti dari masyarakat kita disini memang pola hidup yang santa terbuka.

Jika system dan mekanisme pemilihan ikat suara dipersoalkan karena tidak ada prinsip kerahasiaan dalam mekanisme tersebut, ini tentu telah terjadi benturan dengan pola kahidupan masyarakat gunung yang disampaikan diatas tadi. Apakah ini telah merusak demokrasi? Apakah ini telah mencedraai asas dan prinsip pemilu, ini yang kemudian memerlukan kajian yang mendalam sepeti yang saya sampaikan tadi.

Di dalam pertemuan ini juga disampaikan oleh Ketua KPU Jaya Wijaya, bahwa jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk Pemilu kali ini sejumlah 186.000 orang, 456 TPS, dan terdiri dari 40 Distrik/Kecamatan. Kemudian ditambahkan oleh Kapolres Kabupaten Jaya Wijaya, bahwa 600 personel TNI/Polri sudah siap untuk mengamankan proses pemungutan suara dan suksesnya penyelenggaraan Pemilu Jaya Wijaya. Mereka sudah tersebar keseluruh pedalaman dan ditempatkan di setiap TPS dan titik yang dikhawatirkan akan terjadi gesekan dalam penyelenggaraan Pemilu.

## **C. PEMANTAUAN PADA HARI PEMUNGUTAN SUARA**

Pada hari pelaksanaa pemungutan suara, 19 September 2013, pemantauan dilakukan di beberapa distrik dan beberapa kampung. salah satu distrik yang dikunjungi adalah distrik Pisugi, Desa Pike. Kami sempat mewawancarai petugas pengawas Kecamatan di salah satu TPS pada desa tersebut. Di salah satu TPS di Desa Pike tersebut, petugas pengawas yang diwawancarai bernama Agustina. Dia berdasarkan informasi dan data yang diberikan oleh yang bersangkutan di TPS tersebut terdapat 276 pemilih perempuan, dan 239 pemilih laki-laki. Jika ditotal ada sekitar 515 orang pemilih pada TPS tersebut. Dan masyarakat pemilih di TPS ini sangat homogeny sekali. Mereka adalah penduduk asli pegunungan Jaya Wijaya dari suku Wetawayaya.

Namun dari pandangan dan pengamatan yang kami lakukan di TPS tersebut, dari total pemilih yang berjumlah 515 orang, belum sampai 50% masyarakat datang ke TPS untuk memilih. Kami sampai di TPS sekitar pukul 10.00 WIT, sampai pada pukul 10.45 WIT.

Proses pemungutan suara dari pemilih dibiik suara, kebanyakan dari pemilih ditemani oleh petugas PPS sampai ke dalam bilik suara. Ketika hal ini ditanyakan kepada petugas, petugas menjelaskan bahwa kebanyakan dari warga tidak bisa baca tulis, tetapi mereka tahu mana calon yang akan dipilih. Jadi petugas membantu dengan bertanya kepada pemilih, mereka mau pilih siapa, atau nomor berapa, kemudian pemilih akan menjawab dan menjelaskan ciri-ciri calon kepala daerah yang akan dipilihnya, lalu petugas memberikan petunjuk kepada pemilih untuk melakukan pemilihan kepada calon yang diinginkan oleh pemilih. Untuk Distrik Pesugi ini, kami melakukan pantauan ke beberapa TPS yang lain. Namun banyak dari tempat-tempat yang dijadikan TPS, ketika kami datang masih sangat sepi sekali, dan bahkan ada pada saat itu, pada Pukul 11.00 WIT, petugas baru mendirikan TPS.

Kemudian berdasarkan pemantauan yang dilakukan di Distrik Wamena Kota, setiap TPS yang ada juga sangat sepi pemilih. Tidak ada kesan bahwa daerah tersebut sedang melaksanakan Pilkada. Dugaan sementara partisipasi pemilih di distrik Wamena Kota sangat rendah sekali. Kemudian yang menarik juga, pada Pukul 13.00 WIT, kami mengunjungi Rumah Sakit Umum Kabupaten Jaya Wijaya, untuk melihat apakah ada petugas pemungutan suara datang ke RS untuk melakukan pemungutan suara. Berdasarkan informasi yang dihimpun dari beberapa petugas di Rumah Sakit sampai siang itu belum ada petugas pemungutan suara yang datang ke RS untuk melakukan pemungutan suara untuk para penghuni RS.

#### Beberapa Temuan Pada Pilkada Jaya Wijaya

1. Masih ada beberapa foto, baliho, dan spanduk dari calon nomor 2/ incumbent di tengah-tengah Kota Wamena, pada hari pelaksanaan pilkada. Kemudian, Di sebuah TPS yang sudah agak masuk kepedalaman, persis di depan TPS tersebut terdapat umbul-umbul pasangan calon nomor urut 2/incumbent. Semakin aneh, karena TPS tersebut persis berada di sebelah pos Polisi dan Tentara yang

ada di Kampung tersebut, dan umbul-umbul pasangan calon berdiri gagah di depannya.

2. Di sebuah kampung yang bernama Bukit Susu, kami kami bertemu dengan salah seorang tim sukses dari pasangan calon nomor urut 2. Informasi yang bersangkutan adalah tim sukses didapat dari seorang anggota polisi yang menemani kami berkunjung ke TPS tersebut. Orang yang bersangkutan terlihat sedang berbincang-bincang dengan beberapa penduduk setempat. Setelah itu, kepala suku dari penduduk setempat terlihat mengumpulkan masyarakatnya. Kecurigaan yang muncul berdasarkan hasil diskusi dengan seorang kepolisian tersebut adalah, tim-ses pasangan calon yang datang ke lokasi TPS tersebut membagi-bagikan sesuatu yang diperuntukkan kepada masyarakat melalui kepala suku. Tetapi informasi ini tidak kami tindaklanjuti lebih jauh karena dinilai akan membahayakan keselamatan.
3. Pada malam hari kami berkunjung ke Kantor Distrik Kota Wamena, yang juga sekaligus dijadikan kantor PPD Kota Wamena. Terdapat beberapa kampung yang telah memberikan hasil rekapitulasi suara ke PPD. Dari catatan yang dilihatkan oleh petugas PPD, terdapat beberapa kampung yang tingkat partisipasinya mencapai 100% dari jumlah pemilih. Fakta ini dirasa janggal, karena berdasarkan pengamatan dan pantauan kami di TPS sekeliling Kota Wamena, keadaan TPS sangat sepi sekali dari pemilih. Perlu ditekankan, ini baru asumsi awal kami, dan sekali lagi kami tidak mencoba menelusuri ini lebih jauh atau mengkonfirmasi dengan pihak PPD atau KPU, karena khawatir terjadi gesekan yang dapat membahayakan keselamatan.<sup>4</sup>

Berikut rakapitulasi nama pasangan calon, distrik, dan distrik yang sudah memberikan hasil rekapitulasi suara ditingkat PPD ke KPU Kabupaten Jaya Wijaya. Dari total 40 distrik yang ada di Kabupaten Jaya Wijaya, sampai pada pukul 11.00 WIT tanggal 20 September 2013,

---

4 Hasil pemantauan di di KPU Kabupaten Jaya Wijaya, beberapa TPS Kabupaten Jaya Wijaya, beberapa PPD di Kabupaten Jaya Wijaya, dan hasil diskusi dan tanya jawab dengan pihak sekretariat KPU Kabupaten Jaya Wijaya, Pada Rabu, 19 September 2013.

sehari setelah Pilkada dilaksanakan, 17 distrik telah menyerahkan hasil rekapitulasi suara tingkat PPD ke KPU Kabupaten Jaya Wijaya. Dari 17 distrik yang telah menyerahkan hasil rakapituasi suara tersebut, di setiap distrik, pasangan nomor urut 2/incumbent unggul atas pasangan nomor urut 1. Dan 10 Distrik dari 17 distrik yang dimenangkan oleh pasangan incumbent, keunggulan yang diraih adalah keunggulan 100%.

Tabel. 1. Hasil Rekapitulasi Suara Sementara Pilkada Jaya Wijaya

NO.	NAMA DISTRIK	JOHN WAY NOMOR URUT (1)	JOHN WEMPI WETIPO NOMOR URUT (2)
1	Wamena		
2	Trikora		
3	Napua		
4	Walaik		
5	Wouma		Menang tidak dengan suara mutlak
6	Hubikosi		
7	Hubikak		Menang tidak dengan suara mutlak
8	Pelebaga		
9	Ibele		
10	Tai Larek		
11	Walelal Gama		
12	Siep Kosi		
13	Itlay Hisage		Menang dengan suara mutlak
14	Kurulu		Menang tidak dengan suara mutlak
15	Asihmo		Menang tidak dengan suara mutlak
16	Wita Waya		Menang tidak dengan suara mutlak
17	Libarek		Menang tidak dengan suara mutlak
18	Wadongku		Menang dengan suara mutlak
19	Pisugi		
20	Yalengga		
21	Kotagi		
22	Boakme		Menang dengan suara mutlak
23	Tagime		
24	Molaga Lome		Menang dengan suara mutlak
25	Tagineri		
26	Asolo Gaima		
27	Silokarno Doya		Menang dengan suara mutlak
28	Pyramid		
29	Muliamia		Menang tidak dengan suara mutlak
30	Wolo		
31	Bugi		Menang dengan suara mutlak
32	Bripi		

NO.	NAMA DISTRIK	JOHN WAY NOMOR URUT (1)	JOHN WEMPI WETIPO NOMOR URUT (2)
33	Aso Lokabal		
34	Welesi		Menang dengan suara mutlak
35	Asotipo		Menang dengan suara mutlak
36	Maima		Menang dengan suara mutlak
37	Musat Fak		
38	Wesaput		
39	Popugoba		Menang dengan suara mutlak
40	Wame		

## **D. PENDALAMAN DAN HASIL DISKUSI PEMILUKADA JAYA WIJAYA**

Selalu ada bahasan menarik jika bercerita tentang penyelenggaraan pemilukada di Papua. Begitu juga dengan diskusi yang dilaksanakan oleh Perludem setelah penyampaian laporan dan pengamatan pandangan mata pemantauan pemilukada Jaya Wijaya yang saya lakukan pada tanggal 18-21 September di Jaya Wijaya, Wamena, atau lebih dikenal dengan Lembah Baliem.

Salah satu hal yang paling disorot adalah persoalan mekanisme pemilih dengan system noken yang menjadi ciri khas sebagian besar proses demokrasi di Papua, khususnya Kabupaten Jaya Wijaya. Perdebatan agak lebih mengerucut terlepas dari Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan system pemilihan noken dinyatakan konstitusional. Dimulai dengan pertanyaan apakah system noken yang diterapkan oleh sebahagian masyarakat di Pemilukada Jaya Wijaya, juga menggunakan hal yang sama dalam proses pemilihan kepala sukunya. Karena kepala suku mempunyai peran yang sangat penting dalam mekanisme pemilihan system noken.

Pertanyaan ini disebabkan oleh fakta bahwa, mekanisme pemilihan dengan cara noken ini dikarenakan hal tersebut merupakan nilai-nilai budaya yang sudah dianut dan pola kehidupan masyarakat pegunungan khususnya di Jaya Wijaya. Hal ini yang dijadikan sejauh ini, kenapa system noken “harus” dan “masih” dilaksanakan dalam proses pemilihan umum di Jaya Wijaya. Proses penyelenggaraan pemilukada Kabupaten Jaya Wijaya tahun

2013 bisa menjadi refleksi. Sebab salah satu alasan penyusunan Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis (juklakjuknis) KPU Jaya Wijaya agar meminta masyarakat datang ke TPS, dan mencoblos secara satu-persatu di bilik suara, karena adanya rangkaian peristiwa dan persoalan yang terjadi dalam pemilihan umum dengan menggunakan system noken.

Muncul juga wacana, untuk coba membenturkan dan memisahkan asas dan prinsip pemilu berdasarkan nilai budaya dan pola kehidupan lokal masyarakat Jaya Wijaya, dengan asas dan prinsip pemilu yang berlaku secara universal dan nasional. Disampaikan bahwa, penyeragaman system pemilu mekanisme pemilihan nasional adalah salah satu bentuk konsekuensi dari kehidupan negara demokratis yang kita gagas di Indonesia. Disinilah peran dan kekuatan negara dalam menjalankan fungsi mengatur dan menertibkannya.

Perlu ditekankan juga, bahwa dengan melaksanakan system pemilu dengan mekanisme yang universal, yakni dengan system pencoblosan satu-persatu oleh masyarakat, tidak bermaksud untuk menghapuskan pola, budaya, dan kebiasaan masyarakat di Jaya Wijaya. Karena, harus dipahami dua hal tersebut ada di ruang yang berbeda. Dalam artian, silahkan masyarakat tetap melaksanakan kebudayaan dan nilai-nilai kehidupan yang sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam hidup mereka. Misalnya, system pemilihan dengan noken ini digunakan untuk pemilihan suku bagi masyarakat setempat.

Namun, untuk penyelenggaraan pemilu, ataupun pilkada, harus menggunakan system dan mekanisme yang seragam sesuai dengan aturan perundang-undangan yang universal dan berlakuk secara menyeluruh, sesuai dengan asas hukum yang berlaku secara menyeluruh dan setiap orang tanpa kecuali (*erga omnes*).

Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah, belum ditemukan juga jawaban pasti, apakah masyarakat pegunungan di Jaya Wijaya yang menggunakan mekanisme noken dalam memilih kepala daerah, juga menggunakan metode yang sama dalam memilih kepala suku. Kemudian ketika disebutkan juga, bahwa pemilihan dengan mekanisme noken, adalah bentuk dari penyerahan mandate dan kepercayaan dari masyarakat kepada kepala suku untuk bisa memberikan kesejahteraan. Hal tersebut .

adalah tanggung jawab dari setiap kepala suku.<sup>5</sup>

## E. KESIMPULAN

Adapun beberapa hal yang dapat disimpulkan dalam tulisan ini adalah:

1. Masih ada beberapa persoalan yang terlihat dari penyelenggaraan pemilukada di Kabupaten Jaya Wijaya. Diantaranya adalah, persoalan partisipasi pemilih, penataan daftar pemilih, dan independensi penyelenggara pemilu, khususnya KPPS, PPS dan PPD. Perlu pengawasan yang lebih tertata dan efektif dari seluruh stakeholder terkait dengan persiapan dan penyelenggaraan pemilu. Ini tentu bertujuan mewujudkan hasil pemilu yang lebih bersih, professional dan akuntabel.
2. Perlu kajian lebih dalam terhadap penyelenggaraan pemilukada dengan system noken yang diselenggarakan oleh masyarakat Jaya Wijaya. Hal ini pun diakui oleh Ketua KPU Kabupaten Jaya Wijaya, bahwa ada potensi pelanggaran yang sangat massif dalam penyelenggaraan pemilu dengan system noken ini. Diantaranya adalah penggelembungan daftar pemilih, dan potensi politik uang yang terjadi antara para pasangan calon dengan kepala suku, kerabat kepala suku, atau orang yang mengaku berasal dari utusan kepala suku. Ini tentu menciptakan kemunduruan dalam membangun kehidupan demokrasi di Indonesia.
3. Perlu bangunan system yang kuat, untuk memisahkan antara pola, budaya, kebiasaan dari nilai-nilai kehidupan masyarakat lokal Jaya Wijaya, dan akan diterapkan pada momen-momen yang memang berkaitan dengan kehidupan masyarakat setempat dengan system dan aturan pemilu yang dibentuk secara universal dan berlaku untuk seluruh. Perlu kajian yang mendalam untuk menjawab persoalan ini, guna membangun system pemilu yang kuat dan professional.

---

5 Pernyataan Pendeta Laelo, seorang pendeta di Pegunungan Jaya Wijaya, yang disampaikan dalam rapat koordinasi terakhir persiapan Pemilukada Jaya Wijaya, pada hari Rabu, 18 September 2013, pukul 21.45 WIT.

# REZIM PELANGGARAN DAN MAHKAMAH KONSTITUSI (REFLEKSI PEMILUKADA SUMATERA SELATAN)

Oleh **Purnomo Pringgodigdo**

## ABSTRACT

*Pelanggaran merupakan keniscayaan, termasuk dalam suatu pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Di satu sisi, Mahkamah Konstitusi, dengan menggunakan dasar putusannya sendiri yaitu putusan nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tertanggal 2 Desember 2008 merasa memiliki kewenangan untuk menilai pelanggaran – pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan masif sebagai penentu putusan, dengan alasan pelanggaran – pelanggaran yang memiliki ketiga sifat ini dapat mempengaruhi hasil peringkat perolehan suara yang signifikan dalam pemilu atau pemilukada. Di sisi yang lain, secara yuridis, peraturan perundang – undangan memberikan pengaturan, termasuk tata cara penanganan hingga ke jangka waktunya yang menjadi batasan, bukan hanya kewenangan lembaga yang menangani tapi juga keberadaan, atau eksistensi dari suatu dugaan pelanggaran tersebut. Bukan hanya yuridis, di dalam teori – teori pun menunjukkan kalau ada perilaku pemilih yang memberikan pengaruh terhadap hasil perolehan suara suatu pemilihan umum, termasuk pemilukada. Kontradiktif ini, salah satunya tampak dari putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79/PHPU.D-XI/2013 terhadap hasil pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Sumatera Selatan. Kontradiktif ini muncul ketika Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “Bawaslu provinsi Sumatera Selatan dan jajarannya telah melaksanakan tugasnya untuk menindak lanjuti pelanggaran pemilukada sesuai dengan peraturan perundang – undangan”, namun tetap mempertimbangkan dalil yang tidak*

*mengikuti persyaratan sebagai suatu dugaan pelanggaran untuk menegasikan penyelenggaraan pemilukada, setidaknya – tidaknya di 4 (empat) Kabupaten / Kota dan 1 (satu) Kecamatan di Sumatera Selatan. Selain itu, walaupun memang ada perubahan perolehan suara setelah diselenggarakannya pemungutan suara ulang oleh pihak penyelenggara pemilihan umum provinsi Sumatera Selatan akan tetapi ternyata hal ini tidak mempengaruhi urutannya.*

*Keywords : Pemilukada, Mahkamah Konstitusi, rezim penanganan pelanggaran*

## **ABSTRACT**

*Violation is an inevitability including the regional head and deputy head election. In one side, The Constitutional Court, by using its basic decision which is no.41/PHPU.D-IV/2008 on 2nd December 2008 thought has an authority to assess the structured, systemic, and massive violations as decision's determination, with a reasons violation whose those three characters could affect the calculation vote significantly in general and regional election. In other side, juridically, legislation gives regulation included management procedure to its limiting time, it is not only institution's authority which dealing that matter but also the existance of the alleged violation. It is not only jurisdiction, the theories also show that the voter behaviour affects to the vote calculation in general and regional election. This contradiction is seen from The Constitutional Court's decision no. 79/PHPU.D-XI/2013 towards the governor and deputy governor election of South Sumatra province. This contradiction occurred when The Constitutional Court stated "The Election Supervisory Board (Bawaslu) of South Sumatra province and its staffs have conducted their duty to follow up the violation in regional election according to the legislation," but remain to consider the unqualified statement as the alleged violation for negating the implementation of regional election, at least in four regencies/municipals and one sub district in South Sumatra. Apart of that, eventhough there is change of vote calculation after the rebalotting*

*held by the general election organizer of South Sumatra province, it did not affect the result order.*

*Keywords: regional election, the constitutional court, regime of violation settlement*

## **A. PEMILUKADA PROVINSI SUMATERA SELATAN TAHUN 2013**

Pada 6 Juni lalu, provinsi Sumatera Selatan menyelenggarakan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur untuk periode 2013 – 2018. Di dalam pemilihan ini, berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan nomor 33/Kpts/KPU-Prov/VI/2013 tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tahun 2013, tertanggal 13 Juni 2013 maka perolehan suara, yang dimiliki oleh para pasangan calon adalah:

Tabel 1.

	<b>PASANGAN CALON</b>	<b>PEROLEHAN SUARA</b>
1	Ir. H. EDDY SANTANA PUTRA, MT dan HJ. ANISJA D SUPRIYANTO, SE., MM	695.667
2	DRS. H. ISKANDAR HASAN, SH., MH dan Ir. ACHMAD HAFISZ TOHIR	400.321
3	H. HERMAN DERU, SH.,MM dan HJ. MAPHILINDA BOER	1.258.240
4	Ir. H. ALEX NOERDIN., SH dan Ir. H. ISHAK MEKKI., MM	1.405.510

Pada tanggal 18 Juni 2013, para pasangan calon yang kalah pun mengajukan permohonan sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum daerah kepada Mahkamah Konstitusi. Permohonan pertama diajukan oleh pasangan calon nomor 2, dengan nomor permohonan 78/PHPU.D-XI/2013 dilanjutkan dengan pasangan calon nomor 3, dengan nomor permohonan 79/PHPU.D-XI/2013 dan terakhir diajukan oleh pasangan calon nomor 1, dengan nomor permohonan 80/PHPU.D-XI/2013. Walaupun demikian, pada tanggal 27 Juni 2013, pasangan calon nomor 2 menarik kembali permohonannya yang berdasarkan risalah sidang ... kuasa hukum dari pasangan calon menyatakan kalau calon Wakil Gubernur dari pasangan

calon nomor 2 ketidak bersediannya atas permohonan sengketa yang diajukan sehingga tidak memenuhi syarat formal suatu gugatan.

Setelah melewati 4 (empat) kali persidangan, yang diselenggarakan untuk pemeriksaan perkara (27 Juni 2013) dan Pembuktian (01 Juli, 03 Juli, dan 04 Juli 2013) maka pada persidangan kelima, yaitu tanggal 11 Juli 2013 Mahkamah Konstitusi membacakan putusan dan ketetapan terhadap ketiga permohonan sengketa atas Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah provinsi Sumatera Selatan. Di dalam kesempatan ini, Mahkamah Konstitusi membacakan ketetapan nomor 78/PHPU.D-XI/2013, yang mengabulkan penarikan kembali permohonan Pemohon dan putusan sela atas permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 dan 80/PHPU.D-XI/2013. Jika salah satu putusan sela atas permohonan nomor 80/PHPU.D-XI/2013, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menunda penjatuhan putusan mengenai pokok permohonan sampai dengan pelaksanaan putusan nomor 79/PHPU.D-XI/2013, tertanggal 11 Juli 2013 maka putusan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 adalah :

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan Nomor 33/Kpts/KPU.Prov-006/VI/2013 tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Tahun 2013, bertanggal 13 Juni 2013, beserta Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Tingkat Provinsi Oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan bertanggal 13 Juni 2013;
3. Membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan Nomor 34/Kpts/KPU.Prov-006/VI/2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Periode 2013 – 2018 Pada Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Tahun 2013, bertanggal 14 Juni 2013;
4. Memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan untuk melaksanakan Pemungutan Suara Ulang

pada:

- a. Seluruh TPS di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur;
  - b. Seluruh TPS di Kabupaten Ogan Komering Ulu;
  - c. Seluruh TPS di Kota Palembang;
  - d. Seluruh TPS di Kota Prabumulih;
  - e. Seluruh TPS di Kecamatan Warkuk Ranau Selatan di Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan;
5. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, untuk mengawasi pelaksanaan pemungutan suara ulang tersebut sesuai dengan kewenangannya;
  5. Memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, untuk melaporkan kepada Mahkamah pelaksanaan amar putusan ini dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan ini diucapkan;

Putusan sela Mahkamah Konstitusi atas permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 di atas pun ditindak lanjuti oleh pihak penyelenggara pemilu, salah satunya dengan menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan nomor 35/Kpts/KPU-Prov-006/VII/2013 tentang Penetapan Jadwal Pemungutan Suara Ulang Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan tahun 2013. Berdasarkan surat keputusan ini, maka pemungutan suara ulang pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan tahun 2013 dilaksanakan pada 04 September 2013, sedangkan untuk rekapitulasinya di tingkat provinsi, yang semula direncanakan selama 2 (dua) hari hingga tanggal 12 September 2013 ternyata mampu dituntaskan pada 11 September 2013.

Berdasarkan proses rekapitulasi hasil penghitungan suara, yang diselenggarakan oleh pihak KPU provinsi Sumatera Selatan pada tanggal 11 September 2013 maka :

Tabel 2.

PASANGAN CALON		PEROLEHAN SUARA
1	Ir. H. EDDY SANTANA PUTRA, MT dan HJ. ANISJA D SUPRIYANTO, SE., MM	507.149
2	DRS. H. ISKANDAR HASAN, SH., MH dan Ir. ACHMAD HAFISZ TOHIR	341.278
3	H. HERMAN DERU, SH.,MM dan HJ. MAPHILINDA BOER	1.389.169
4	Ir. H. ALEX NOERDIN., SH dan Ir. H. ISHAK MEKKI., MM	1.447.779

Walaupun tahapan Pemungutan Suara Ulang, sebagaimana diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan selanya terhadap permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 akan tetapi babak pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Sumatera Selatan masih belum dapat dikatakan usai. Hal ini dikarenakan, selain masih ada permohonan nomor 80/PHPU.D-XI/2013 yang putusan selanya masih menunggu pelaksanaan putusan sela atas permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 pihak Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, untuk melaporkan kepada Mahkamah dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan diucapkan.

## **B. REZIM PENANGANAN PELANGGARAN PEMILUKADA**

Rezim penanganan pelanggaran adalah mekanisme, atau tata cara penanganan dugaan pelanggaran pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan aturan perundang – undangan. Terkait dengan hal ini dapat dilihat di dalam peraturan perundang – undangan, terutama yang mengatur tentang pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah seperti Undang – undang nomor 32 tahun 2004, yang dirubah terakhir kali melalui Undang – undang nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. untuk aturan perundang – undangan di bawahnya, kita memiliki Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Peraturan Pemerintah nomor

78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dan terakhir, sebagai peraturan teknis terdapat Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Secara sepintas, rezim penanganan pelanggaran pemilukada ini akan tampak sebagai alur penanganan dugaan pelanggaran pada pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Bahwa pihak panitia pengawas menerima laporan, ataupun penerusan temuan atas suatu dugaan pelanggaran. Setelah menerima, panitia pengawas pun melakukan pengkajian, dan klarifikasi bilamana diperlukan untuk akhirnya diputuskan bilamana laporan tersebut merupakan sengketa, pelanggaran, atau bukan pelanggaran. Jika laporan atau temuan tersebut merupakan pelanggaran, maka panitia pengawas akan meneruskannya (1) kepada pihak Kepolisian, bilamana pelanggaran tersebut merupakan dugaan pelanggaran pidana, (2) kepada pihak KPU, bilamana pelanggaran tersebut merupakan dugaan pelanggaran administrasi dan (3) kepada DKPP, bilamana pelanggaran tersebut merupakan dugaan pelanggaran etik.

Walaupun demikian, rezim penanganan pelanggaran ini menunjukkan hal – hal lain, selain daripada sekedar alur penanganan pelanggaran. Beberapa hal yang dapat kita ketahui dari rezim penanganan pelanggaran ini adalah : (a) kewenangan untuk menangani dugaan pelanggaran pemilukada ataupun (b) bentuk penanganan pelanggaran.

## **C. KEWENANGAN UNTUK MENANGANI DUGAAN PELANGGARAN PEMILUKADA**

Sebagaimana sudah dipaparkan di atas, rezim penanganan pelanggaran juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi lembaga – lembaga yang memiliki kewenangan untuk menangani pelanggaran. Hal ini dikarenakan, pengaturan tentang kewenangan – kewenangan dari lembaga yang akan menangani suatu dugaan pelanggaran merupakan bagian dari pengaturan

yang menjadi dasar daripada rezim penanganan pelanggaran itu sendiri.

Terkait dengan dugaan pelanggaran, maka secara umum kita dapat melihat bagaimana Mahkamah Konstitusi, Penyidik (Kepolisian), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP), Komisi Pemilihan Umum (KPU beserta jajarannya) dan panitia pengawas menjadi bagian dari lembaga yang memiliki kewenangan untuk menangani suatu dugaan pelanggaran. Walaupun demikian kewenangan dari lembaga – lembaga ini dibatasi oleh tahapan, serta jenis dari pelanggaran yang diduga telah terjadi.

## 1. Mahkamah Konstitusi

Sebagaimana diketahui, Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum, termasuk dalam hal ini adalah untuk pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Kewenangan ini, dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 236C Undang – undang nomor 12 tahun 2008, yang merupakan perubahan terakhir daripada Undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Walaupun demikian, kewenangan ini kemudian diperluas oleh Mahkamah Konstitusi sendiri melalui putusannya nomor 41/PHPU.d-VI/2008. Berdasarkan putusan ini, Mahkamah Konstitusi merasa memiliki kewenangan untuk juga melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran – dugaan pelanggaran yang dianggap memiliki sifat terstruktur, sistematis dan massif, yang dapat diduga memiliki pengaruh terhadap perolehan suara pasangan calon. Hal ini tampak dari argumentasi di dalam putusan, yang menyatakan *“Larangan bagi Mahkamah untuk menangani kasus pelanggaran dan tindak pidana dalam Pemiluakada harus diartikan bahwa Mahkamah tidak boleh melakukan fungsi peradilan pidana atau peradilan administrasi namun tetap boleh mempermasalahkan dan mengadili setiap pelanggaran yang berakibat pada hasil penghitungan suara”*<sup>1</sup>

---

1 Ibid, hal. 129

Putusan yang pada akhirnya memutuskan untuk dilakukannya pemungutan dan penghitungan suara ulang di beberapa daerah di provinsi Jawa Timur ini ternyata tidak merubah pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak. Jika berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008 tanggal 11 November 2008 tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 Putaran II, pihak Pemohon, atau pasangan calon nomor urut 1 atas nama **Hj. Khofifah Indar Parawansa** dan **Mudjiono** memperoleh 7.669.721 suara, dan Pasangan Calon nomor urut 5 atas nama Drs. H. Soekarno, SH., M.Hum dan Drs. H. Syaifullah Yusuf memperoleh sejumlah **7.729.994** suara maka berdasarkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Jawa Timur No.01 Tahun 2009 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2009 pasangan Khofifah Indar Parawansa-Mudjiono (Ka-Ji) mendapat 7.626.757 suara (49,89%) dan Soekarwo-Saifullah Yusuf (Kar-Sa) mendapat 7.660.861 suara (50,11%). Dimana terdapat selisih 34.104 suara, setelah kedua – duanya kehilangan 112.097 suara.

Tabel 3.

	KA – JI	KAR-SA
Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 30 Tahun 2008	7.669.721	7.729.994
Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Jawa Timur Nomor 01 Tahun 2009	7.626.757	7.660.861

## 2. Penyidik, atau pihak Kepolisian

Pihak Kepolisian, dalam hal ini adalah Penyidik merupakan salah satu pihak yang memiliki kewenangan untuk menindak lanjuti dugaan pelanggaran, yang terjadi dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Walaupun demikian, kewenangan ini hanya terbatas pada laporan yang bersifat sengketa mengandung unsur tindak pidana. Bukan hanya itu saja, hal ini pun setelah panitia pengawas menerima laporan atas adanya dugaan pelanggaran untuk kemudian dikaji dan diputuskan untuk menindak lanjuti laporan tersebut. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana

Pasal 110, 111 ayat (1), (2), (3), dan (5) Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah.

Terkait dengan penanganannya sendiri, Pasal 113 ayat (1) peraturan yang sama menyatakan bahwa penyidikan, atau tindak lanjut atas dugaan pelanggaran yang memiliki unsur pidana dilakukan sesuai dengan Kitab Undang – undang Hukum Acara Pidana. Bukan hanya itu saja, pada pasal selanjutnya, yaitu Pasal 114 menyatakan bahwa pemeriksaan dilakukan oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum.

### 3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)

Keberadaan DKPP, sebagai salah satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menindak lanjuti dugaan pelanggaran tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Undang – undang nomor 11 tahun 2015 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Hal ini dapat dilihat dari pengertian DKPP, yaitu lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu<sup>2</sup>. Hal ini kemudian diperkuat dengan ketentuan yang menyatakan bahwa DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri<sup>3</sup>.

Walaupun demikian, keberadaan DKPP ini dapat dikatakan tumpang tindih dengan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga lain, yaitu panitia

---

2 Pasal 1 angka 22 Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

3 Pasal 109 ayat (2) ibid

pengawas. Di satu sisi, peraturan perundang – undangan, yang mengatur secara spesifik tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah memberikan tugas, kewenangan, bahkan kewajiban kepada panitia pengawas untuk menerima laporan dugaan pelanggaran, kemudian dikaji untuk selanjutnya diteruskan kepada pihak yang berwenang, yang dalam hal ini bila menyangkut etik penyelenggara pemilu akan diteruskan kepada DKPP. Di sisi yang lain, berdasarkan Pasal 111 ayat (3) Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, salah satu tugas DKPP adalah untuk menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu. Bukan hanya itu saja, panitia pengawas, dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi hanya diberikan kewenangan untuk menerima, untuk kemudian diteruskan kepada DKPP tanpa melalui proses pengkajian bilamana terdapat laporan dugaan pelanggaran etik yang dilakukan oleh anggota KPU Kabupaten/Kota atau KIP Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota PPS, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, atau anggota KPPS<sup>4</sup>.

#### 4. Komisi Pemilihan Umum (KPU beserta jajarannya)

Pengaturan tentang kewenangan Komisi Pemilihan Umum, terutama provinsi dan Kabupaten / Kota dalam menindaklanjuti dugaan pelanggaran, merupakan bagian dari kewenangan yang diatur di dalam Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang kemudian diperkuat melalui Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. berdasarkan Pasal 9 ayat (3) huruf n dinyatakan bahwa salah satu tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur adalah menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran pemilihan. Sedangkan

---

4 Pasal 9 Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum

untuk Panitia Pengawas Kabupaten / Kota, tugas dan kewenangan ini dapat dilihat di dalam Pasal 10 ayat (3) huruf o Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Ketentuan – ketentuan di atas kemudian, diatur lebih teknis di dalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Di dalam peraturan ini, bilamana ternyata berdasarkan hasil kajian temuan dan/atau laporan tersebut dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu, yang berupa pelanggaran administrasi pemilu maka dugaan pelanggaran tersebut diteruskan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten / Kota sesuai tingkatannya dengan menggunakan formulir mode A-8 KWK, dengan dilampiri berkas dugaan pelanggaran dan hasil kajian terhadap dugaan pelanggaran<sup>5</sup>.

## 5. Panitia Pengawas

Walaupun dijelaskan terakhir kali, namun panitia pengawas merupakan pintu masuk daripada temuan, ataupun laporan dugaan pelanggaran. Selain untuk dugaan pelanggaran etik, yang masih terdapat dualism diantara 2 (dua) rezim maka secara umum, panitia pengawas merupakan lembaga yang memiliki tugas, kewenangan, bahkan kewajiban untuk menerima laporan dugaan pelanggaran. Hal ini diatur dari tingkatan undang – undang<sup>6</sup>, peraturan pemerintah<sup>7</sup>, hingga ke peraturan Badan

---

5 Pasal 17 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

6 Pasal 66 ayat (4) huruf b Undang – undang nomor 32 tahun 2004, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang – undang nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 75 ayat (1) huruf c jo. Pasal 76 huruf c dan Pasal 77 ayat (1) huruf b jo. Pasal 78 huruf c Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

7 Pasal 108 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Pengawas Pemilihan Umum. Untuk tingkatan undang – undang sendiri, hal ini tidak hanya diatur di dalam Undang – undang nomor 32 tahun 2004, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Undang – undang nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah tetapi juga Undang – undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Bukan hanya itu saja, jika ditilik dari bagaimana lembaga – lembaga, selain panitia pengawas menindak lanjuti suatu dugaan pelanggaran maka dapat dilihat kalau kewenangan tersebut muncul setelah panitia pengawas meneruskan temuan atau laporan tersebut. Hal ini pun setelah dilakukan kajian, yang kemudian diputuskan oleh panitia pengawas sebagai temuan, atau laporan yang merupakan pelanggaran hingga pada akhirnya diteruskan ke lembaga yang berwenang, sesuai dengan jenis atau bentuk pelanggaran yang ada.

Dengan realitas ini, maka sebenarnya, selain dugaan pelanggaran etik yang masih berada di persimpangan jalan maka tidak ada suatu tindakan, atau aktivitas yang dapat diduga sebagai bentuk pelanggaran bila tidak disampaikan ke, atau diteruskan oleh panitia pengawas ke lembaga – lembaga yang berwenang.

## **D. STATUS ATAU KEBERADAAN DUGAAN PELANGGARAN PEMILUKADA**

Suatu tindakan, atau aktivitas terindikasi melanggar peraturan perundang – undangan ketika pihak panitia pengawas mengidentifikasinya sebagai temuan, atau ada laporan, baik itu dari masyarakat, pemantau pemilihan, pasangan calon dan/atau tim kampanye. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana laporan dan temuan itu didefinisikan oleh peraturan perundang – undangan, terutama dalam hal ini adalah Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum. Berdasarkan peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum, temuan adalah hasil pengawasan Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan yang didapat secara langsung maupun tidak langsung

berupa data atau informasi tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu<sup>8</sup>. Sedangkan laporan didefinisikan sebagai laporan yang disampaikan secara lisan dan/atau tulisan oleh seorang/lebih anggota masyarakat, pemantau Pemilu, maupun pasangan calon dan/atau tim kampanye kepada Pengawas Pemilu tentang dugaan terjadinya pelanggaran Pemilu<sup>9</sup>.

## 1. Temuan

Sebagai diketahui, salah satu tugas, kewenangan, bahkan kewajiban daripada panitia pengawas adalah melakukan pengawasan<sup>10</sup>. Jika ditilik pada obyeknya, maka panitia pengawas melakukan pengawasan terhadap (1) tahapan penyelenggaraan pemilukada, (2) pelaksanaan tindak lanjut rekomendasi Bawaslu tentang pengenaan sanksi kepada anggota KPU, (3) pelaksanaan sosialisasi penyelenggaraan pemilukada, dan (4) kegiatan lain yang berhubungan dengan seluruh tahapan pemilukada. Hal ini dilakukan dengan menggunakan strategi pencegahan terhadap potensi pelanggaran dan penindakan terhadap dugaan pelanggaran<sup>11</sup>.

Bahwa salah satu hasil dari kegiatan pengawasan di atas, dapat berupa informasi dan/atau data yang menjelaskan dugaan pelanggaran yang diperoleh dari atau berdasarkan hasil pengawasan aktif. Bilamana

---

8 Pasal 1 angka 15 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 1 tahun 2012 tentang Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah jo. Pasal 1 angka 12 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

9 Pasal 1 angka 11 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

10 Pasal 66 ayat (4) huruf a Undang – undang nomor 32 tahun 2004, sebagaimana diubah terakhir kali melalui Undang – undang nomor 12 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Undang – undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo. Pasal 108 ayat (1) huruf a dan ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah

11 Pasal 13 Peraturan Bawaslu RI nomor 1 tahun 2012 tentang Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

hal ini yang didapat, maka panitia pengawas membuat laporan kegiatan pengawasan menggunakan formulir Model C KWK-2<sup>12</sup> dan formulir Model C KWK-3<sup>13</sup>, disertai bukti awal dugaan pelanggaran, yang dapat berupa<sup>14</sup> surat atau dokumen palsu, surat suara palsu, foto, kaset rekaman, dokumen elektronik, alat peraga kampanye, dan/atau keterangan saksi untuk kemudian diteruskan kepada bidang penanganan pelanggaran Panwaslu untuk ditindaklanjuti dengan menggunakan formulir Model C KWK-4<sup>15</sup>.

Jika menilik dari bagaimana peraturan perundang – undangan di atas, maka dugaan pelanggaran muncul ketika panitia pengawas melaporkan hasil pengawasannya, yang merupakan temuan melalui formulir Model C KWK-3, disertai bukti awal dugaan pelanggaran.

## 2. Laporan

Dugaan pelanggaran tidak hanya dapat ditemukan oleh panitia pengawas. Keterbatasan ruang, hingga jumlah personil membuat sulit jika hanya mengandalkan keberadaan daripada panitia pengawas. Peraturan perundang – undangan, setidaknya – tidaknya dari tingkat Peraturan Pemerintah juga membuat pengaturan terkait dengan hal ini. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 110 Peraturan Pemerintah nomor 6 tahun 2005, sebagaimana dirubah terakhir kali melalui Peraturan Pemerintah nomor 78 tahun 2012 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Pemerintahan nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Untuk Peraturan Bawaslu, hal ini juga dapat dilihat dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 2 tahun 2012 tentang Tata Cara Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

---

12 Pasal 21 ayat (3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum nomor 1 tahun 2012 tentang Pengawasan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

13 Pasal 22 ayat (2) ibid

14 Pasal 21 ayat (4) ibid

15 Pasal 22 ayat (3) ibid

Peraturan – peraturan di atas, tidak bisa serta merta dilepaskan dari relasinya dengan kewenangan yang dimiliki oleh panitia pengawas, sebagai satu – satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk menerima laporan dugaan pelanggaran. Berdasarkan hal inilah maka keberadaan dugaan pelanggaran baru ada ketika pihak Pelapor telah menerima formulir Model A2-KWK atau tanda bukti penerimaan laporan. Dengan adanya formulir ini, maka laporan dugaan pelanggaran ini telah tercatat, secara administrasi oleh panitia pengawas dan tindakan, atau aktivitas tersebut diakui oleh peraturan perundang – undangan sebagai sebuah dugaan pelanggaran.

Setelah melewati mekanisme di atas, maka temuan, ataupun laporan akan ditindak lanjuti oleh lembaga – lembaga yang berwenang. Bahwa bila nantinya temuan, ataupun laporan tersebut ternyata tidak dikategorikan sebagai sebuah tindakan, atau aktivitas yang diduga telah melanggar ketentuan perundang – undang – undangan maka setidaknya – tidaknya temuan, atau laporan tersebut telah diakui keberadaannya. Sedangkan di sisi yang lainnya, hal ini nantinya akan menjadi bahan evaluasi kinerja dari lembaga – lembaga yang berwenang tersebut.

## **E. PUTUSAN SELA MAHKAMAH KONSTITUSI 79/PHPU.D-XI/2013**

Putusan Sela Mahkamah Konstitusi atas permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 merupakan putusan yang memerintahkan Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan untuk menyelenggarakan pemungutan suara ulang pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur di 4 (empat) Kabupaten / Kota dan 1 (satu) Kecamatan di Sumatera Selatan. Permohonan ini, diajukan oleh pasangan nomor 3 calon Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Sumatera Selatan untuk periode 2013 – 2018 pada tanggal 18 Juni 2013.

Putusan ini didasarkan atas permohonan oleh pasangan calon nomor 3, yang menggunakan asas *nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*, sebagaimana digunakan oleh Mahkamah Konstitusi

melalui putusannya nomor 41/PHPU.DVIII/2008 untuk mendalilkan adanya pelanggaran yang sifatnya terstruktur, sistematis dan massive saat penyelenggaraan pemilihan umum Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Sumatera Selatan. Di dalam dalilnya, pihak Pemohon mengajukan 7 (tujuh) dalil Pemohon atas pelanggaran yang bersifat sistematis, 4 (empat) pelanggaran yang bersifat terstruktur, dan 15 (lima belas) pelanggaran yang bersifat massif.

Jika dilihat di dalam putusan ini, maka dalil – dalil Pemohon, yang dinyatakan terbukti oleh pihak Mahkamah Konstitusi adalah :

1. Pemanfaatan aparat birokrasi secara berjenjang untuk kepentingan pemenangan Pihak Terkait dalam Pemilukada, yang terbukti dengan adanya Surat Camat Warkuk Ranau Selatan, Kabupaten Ogan Komering Ulu Selatan, bersifat rahasia dengan Surat Nomor 270/63/KEC.WRS/2013, bertanggal 1 April 2013, yang ditujukan kepada kades-kades se-kecamatan untuk merekrut relawan tim sukses pemenangan Pihak Terkait<sup>16</sup>
2. Pemanfaatan APBD digunakan untuk<sup>17</sup>:
  - a. Pembelian sepeda motor 1.500 (seribu lima ratus) unit kendaraan operasional roda dua (sepeda motor) di Tahun Anggaran 2013 (vide bukti PT-13) yang diberikan kepada petugas pembantu pencatat nikah (P3N) di Sumatera Selatan senilai **Rp. 17.850.000.000,- (tujuh belas miliar delapan ratus lima puluh juta rupiah)**. Fakta persidangan mengungkapkan bahwa motor tersebut digunakan di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Kabupaten Ogan Komering Ulu, Kota Palembang, dan Kota Prabumulih;
  - b. Pembagian sembako di Kecamatan Kertapatih Kota Palembang

Sekedar menjadi catatan, bahwa ketiga dalil yang dinyatakan terbukti oleh Mahkamah Konstitusi adalah dalil yang tidak pernah dilaporkan oleh pihak Pemohon kepada panitia pengawas setempat . yang merupakan

16 Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 79/PHPU.D-XI/2013, h. 12

17 Ibid, h. 169

bagian daripada mekanisme penanganan pelanggaran berdasarkan peraturan perundang – undangan. Hal ini dapat dilihat dari keterangan Bawaslu provinsi Sumatera Selatan, yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dimohon baik permohonannya sendiri ataupun perubahan permohonan Pemohon, yang menyatakan “*Bahwa kami, selaku panitia pengawas pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur tidak menerima adanya laporan dugaan pelanggaran terkait dengan dalil Pemohon angka 12,..., 17, ...,23, ... dan ...*”<sup>18</sup>.”

Realitas ini tentu saja bertentangan dengan bagaimana rezim penanganan pelanggaran diatur oleh peraturan perundang – undangan. Peraturan perundang – undangan, sebagaimana dinyatakan di atas memberikan kewajiban, tugas, bahkan wewenang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran. Selain itu, jika dilihat dari bagaimana peraturan perundang – undangan yang ada, maka kewenangan yang dimiliki oleh lembaga lain untuk menindak lanjuti suatu dugaan pelanggaran tergantung pada apakah laporan, atau temuan tersebut diputuskan, setelah melalui pengkajian sebagai bagian dari bentuk pelanggaran.

Catatan yang kedua, terkait dengan ketidak konsistenan Mahkamah Konstitusi dalam memberikan atas permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 ini. Pihak Pemohon, di dalam salah satu dalil, terutama terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dengan mendalilkan bahwa “*banyak laporan temuan pelanggaran yang tidak ditindaklanjuti oleh Bawaslu Provinsi dan jajarannya*”.<sup>19</sup> Terkait dengan dalil ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan kalau “*Bawaslu Provinsi Sumatera Selatan dan jajarannya telah melaksanakan tugasnya untuk menindaklanjuti pelanggaran Pemilu pada sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*.”<sup>20</sup> Dan kemudian menyimpulkan bahwa “*Berdasarkan fakta hukum dan pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon a quo tidak beralasan menurut hukum*”<sup>21</sup>

Walaupun Mahkamah Konstitusi telah memberikan pertimbangan di

---

18 ibid, h. 135

19 ibid, h. 16

20 ibid, h. 158

21 ibid

atas, akan tetapi Mahkamah tetap memeriksa pelanggaran, yang bahkan tidak pernah diterima, atau dilaporkan kepada Bawaslu provinsi Sumatera Selatan, beserta jajarannya.

Catatan yang ketiga adalah, pemungutan ulang justru dilakukan di tempat dimana pihak yang ditenggarai melakukan pelanggaran terstruktur, sistematis dan massive kalah. Berdasarkan hasil rekapitulasi yang dilangsungkan oleh KPU provinsi Sumatera Selatan maka perolehan suara para pasangan calon adalah :

Tabel 4.<sup>22</sup> Peroleh Suara Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur provinsi Sumatera Selatan 6 Juni 2013

	<b>IR. H. EDDY SANTANA PUTRA, MT DAN HJ. ANISJA DJUITA SUPRIYANTO, SE., MM</b>	<b>DRS. H. ISKANDAR HASAN, SH., MH. DAN IR. ACHMAD HAFISZ TOHIR</b>	<b>H. HERMAN DERU DAN HJ. MAPHILINDA BOER</b>	<b>H. ALEX NOERDIN DAN H. ISHAK MEKKI</b>
Kota Palembang	225.113	69.498	138.757	256.655
Kota Prabumulih	11.535	5.721	31.044	24.508
Kab. OKU	20.189	10.664	68.210	48.895
Kab. OKUT	24.086	11.110	309.665	29.027
Kab. OKUS	17.753	8.559	87.201	55.513

Sebagaimana dapat dilihat pada table di atas, hampir dari keseluruhan tempat yang diselenggarakan pemungutan suara ulang, kecuali Kota Palembang merupakan daerah yang dimenangkan oleh pihak Pemohon. Bukan hanya itu saja, pihak Pemohon menjadi pihak yang memperoleh suara terbanyak, terutama di TPS – TPS yang menjadi tempat asal para saksi, yang memperkuat dalil permohonan. Hal ini bisa dilihat dari bagaimana dalil pemberian motor terhadap P3N, dimana pihak Pemohon mengajukan saksi diantaranya adalah Erawan,<sup>23</sup> dan Imam Munasir,<sup>24</sup>

22 Keputusan Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan Nomor 33/Kpts/KPU. Prov-006/VI/2013 bertanggal 13 Juni 2013 tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Tahun 2013 dan Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tingkat Provinsi Oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan bertanggal 13 Juni 2013

23 Putusan Mahkamah Konstitusi, op cit, h. 24

24 ibid

## **F. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN PEROLEHAN HASIL PEMILIHAN UMUM**

Sebagaimana diketahui, bahwa berdasarkan putusan sela, berdasarkan permohonan nomor 79/PHPU.D-XI/2013 Mahkamah Konstitusi membatalkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan Nomor 33/Kpts/KPU.Prov-006/VI/2013 tentang Penetapan Hasil Rekapitulasi Penghitungan Perolehan Suara Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Tahun 2013, bertanggal 13 Juni 2013, beserta Berita Acara Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Di Tingkat Provinsi Oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan Nomor 34/Kpts/KPU.Prov-006/VI/2013 tentang Penetapan Pasangan Calon Terpilih Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Periode 2013 – 2018 pada Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Selatan Tahun 2013, bertanggal 14 Juni 2013. Mahkamah Konstitusi juga memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan untuk melaksanakan pemungutan suara ulang di 4 (empat) Kabupaten/Kota dan 1 (satu) Kecamatan dan Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, untuk mengawasi pelaksanaan pemungutan suara ulang tersebut sesuai dengan kewenangannya. Bukan hanya itu saja, Mahkamah juga memerintahkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan, dan Badan Pengawas Pemilihan Umum, untuk melaporkan kepada Mahkamah pelaksanaan amar putusan ini dalam waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari sejak putusan ini diucapkan.

Atas dasar putusan sela di atas lah, Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan kemudian menyelenggarakan pemungutan suara ulang di daerah – daerah yang ditentukan. Berdasarkan pemungutan suara ulang tersebut, maka rekapitulasi perolehan suara pasangan calon jika dibandingkan dengan hasil yang diperolehnya pada 6 Juni 2013 adalah :

Tabel 5.

	PASANGAN CALON	PEROLEHAN SUARA 6 JUNI 2013	PEROLEHAN SUARA 4 SEPTEMBER 2013	SELISIH
1	Ir. H. EDDY SANTANA PUTRA, MT dan HJ. ANISJA D SUPRIYANTO, SE., MM	695.667	507.149	-188.518
2	DRS. H. ISKANDAR HASAN, SH., MH dan Ir. ACHMAD HAFISZ TOHIR	400.321	341.278	-59.043
3	H. HERMAN DERU, SH.,MM dan HJ. MAPHILINDA BOER	1.258.240	1.389.169	130.929
4	Ir. H. ALEX NOERDIN., SH dan Ir. H. ISHAK MEKKI., MM	1.405.510	1.447.779	42.269

Berdasarkan data perolehan suara yang dimiliki oleh pasangan calon di atas, maka kita akan dapat melihat kalau pasangan calon nomor 3 dan 4 memperoleh peningkatan jumlah suara, sedangkan pasangan calon nomor 1 dan 2 justru mengalami pengurangan suara. Pasangan calon nomor 3 memperoleh peningkatan suara tertinggi dengan 130.929 suara, sedangkan pasangan calon nomor 4 hanya memperoleh 42.269 suara. Walaupun pasangan calon nomor 3 mampu memperkecil selisih perolehan suara, dari 147.270 suara menjadi 58.610 suara melalui pemungutan suara ulang akan tetapi hal ini tetap tidak dapat mengungguli perolehan suara yang diperoleh pasangan calon nomor 4.

Putusan, yang tidak cukup signifikan untuk merubah pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak juga telah mengorbankan milyaran rupiah uang masyarakat Sumatera Selatan, yang seharusnya dapat digunakan untuk pembangunan. Berdasarkan pemberitaan yang ada, pihak penyelenggara mengajukan anggaran 72 Milyar untuk menyelenggarakan pemungutan suara ulang, dengan rincian Komisi Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan mengajukan 42 Milyar<sup>25</sup>, sedangkan pihak Badan Pengawas Pemilihan Umum provinsi Sumatera Selatan mengajukan 30 Milyar.<sup>26</sup>

Realitas ini kemudian ditambahkan dengan siaran pers yang dikeluarkan

25 <http://sumsel.tribunnews.com/2013/07/17/kpu-sumsel-ajukan-anggaran-ke-dprd> diakses pada 06 Oktober 2013

26 <http://www.tribunnews.com/regional/2013/07/27/bawaslu-sumsel-butuh-rp-30-miliar-awasi-pemungutan-suara-ulang?.tsrc=samsungwn2012-08-02.html> diakses pada 06 Oktober 2013

oleh pihak Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia (KPK).<sup>27</sup> Di dalam siaran pers ini, pihak KPK menginformasikan bahwa dirinya telah menangkap Ketua Mahkamah Konstitusi, beserta 5 (lima) orang lainnya yang diduga terkait dengan kasus pilkada Kabupaten Gunung Mas, Kalimantan Tengah dan Kabupaten Lebak, Banten. Secara lebih khusus lagi, (mantan) Ketua Mahkamah Konstitusi tersebut diduga telah melanggar pasal 12 huruf c Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi jo pasal 55 ayat (1) ke -1 KUHPidana atau pasal 6 ayat 2 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi jo. pasal 55 ayat (1) ke -1 KUHPidana.

Ketiga gambaran di atas seharusnya tidak perlu terjadi bilamana Mahkamah Konstitusi mengikuti pengaturan dalam peraturan perundang – undangan, salah satunya tentang rezim penanganan pelanggaran sebagaimana telah dipaparkan pada bagian sebelumnya.

---

<sup>27</sup> <http://kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1417-kpk-tahan-6-tersangka-suap-terkait-2-perkara-pilkada> diakses pada 06 Oktober 2013

## RESENSI BUKU

Semenjak Mahkamah Konstitusi (MK) memutuskan bahwa pemilukada masuk ke dalam rezim pemilu, seluruh sengketa Pilkada bisa disengketakan di Mahkamah Konstitusi. Kewenangan MK juga sama dengan kewenangan dalam mengadili sengketa pemilu sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 24C UUD 1945. Adanya ruang untuk bersengkata di MK adalah salah satu cara untuk melindungi kedaulatan rakyat dari segala bentuk kecurangan di dalam proses pemilihan umum. Pada awalnya, banyak juga muncul perdebatan apakah penyelesaian sengketa pemilukada ini idealnya diadili oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Karena salah satu pertimbangan yang dilihat adalah beban perkara yang dihadapi oleh dua lembaga kekuasaan kehakiman ini, akhirnya proses penyelesaian sengketa pemilukada ini diselesaikan di MK. Buku ini secara mendalam membahas pola dan kecenderungan MK dalam memutuskan perkara sengketa pemilukada. Awalnya MK hanya menjadi Mahkamah Kalkulator sebagaimana disebutkan di dalam buku ini. Hanya menghitung apakah hasil rekapitulasi suara yang dilakukan oleh KPU daerah sah atau tidak. Selanjutnya putusan MK berkembang karena tidak mungkin MK hanya menjadi lembaga penghitung ulang hasil rekapitulasi suara yang ditetapkan oleh KPU. MK mulai menutupi ruang kosong dalam mewujudkan keadilan pemilu. Upaya dalam menutupi ruang kosong dalam menegakkan keadilan pemilu ini kemudian mulai muncul kriteria khusus dalam penyelesaian perkara pemilukada di MK. Perkara yang dihadapkan ke MK adalah perkara yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif, dan berpengaruh pada hasil



**Judul Buku:**  
Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator  
**Penulis:**  
Veri Junaidi, S.H., M.H.  
**Penerbit:**  
Themis Books  
**Tebal:**  
236 halaman (termasuk sampul)

perolehan suara. Dalam buku ini juga digambarkan fase-fase putusan MK dalam memutus perkara sengketa pemilukada. Pertama, putusan yang memerintahkan perhitungan suara ulang dan pemungutan suara ulang. Kedua, MK pernah melakukan diskualifikasi terhadap calon dan mengeluarkan perintah untuk melakukan suara ulang. Ketiga, putusan MK masuk kedalam fase yang mengakomodir calon baru dan perintah pemilukada ulang. Hal ini terjadi dalam Pemilukada Kota Jayapura tahun 2010 dan Pemiliukada Pati 2011. Keempat, putusan MK sampai pada diskualifikasi calon dan penetapan pasangan calon pemenang pemilu, sebagaimana yang terjadi di Kotawaringin Barat pada 2010. Buku ini membahas secara mendalam hal tersebut.

# PROFIL PENULIS

**Muhammad**, lahir di Makassar, 17 September 1971. Memperoleh Gelar Doktor Bidang Ilmu Politik di Universitas Airlangga Surabaya., dan tercatat sebagai salah satu staf pengajar di FISIP Universitas Hasanuddin, Makassar. Beliau saat ini menjabat sebagai ketua Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia. Muhammad terpilih sebagai ketua Bawaslu pada Maret 2012, dengan perolehan suara terbanyak dari calon anggota Bawaslu lainnya. Email : muhammad@bawaslu.go.id

**Alvon Kurnia Palma**, adalah seorang aktivis di bidang hukum. Ia dipercaya menjabat Ketua Badan Pekerja Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) periode 2011-2015, setelah resmi dilantik pada 29 Januari 2012. Sebelumnya, ia menjabat wakil ketua pada lembaga bantuan hukum tersebut. Alumnus Universitas Andalas, Padang itu pernah memimpin Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang, Sumatera Barat selama dua periode (2003-2009). Email alvon@ylbhi.or.id

**Refki Saputra**, Menyelesaikan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2011. Semasa mahasiswa bergabung dengan salah satu organisasi intra kampus di Lembaga Advokasi Mahasiswa dan Pengkajian Kemasyarakatan Fakultas Hukum Universitas Andalas (LAM&PK FHUA), dan sempat ditugasi menjadi Wakil Ketua LAM & PK Periode 2008/2009 dan Pjs Ketua Himpunan Mahasiswa Pidana FHUA Periode 2009/2010. Di akhir menyelesaikan studi, sempat menjadi asisten peneliti di Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) FHUA. Selesai menyelesaikan studi di FH Universitas Andalas, memilih bergabung sebagai peneliti hukum ILR sampai sekarang. Menggeluti isu-isu antikorupsi dan pencucian uang serta reformasi peradilan. Dapat dihubungi melalui email: refkysaputra@gmail.com

**Linda Nindyahwati**, adalah seorang advokat, dan mempunyai kantor pengacara LN & Associates, dan menjadi direktur pada kantor pengacara ini. Linda saat ini sedang tahap penyelesaian studi pasca sarjana di Universitas Airlangga Surabaya. Alamat email linnanindyay@gmail.com.

**Joko Riskiyono**, adalah peneliti hukum pada Laboratorium Konstitusi di Universitas Sumatera Utara (USU) Medan. Menyelesaikan Studi S1 Fakultas Hukum di Universitas Islam Agung Semarang. Saat ini sedang menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Di Laboratorium Konstitusi USU Medan, Joko fokus dalam kajian hukum pemilu dan kenegaraan. Dapat dihubungi ke alamat joko.riskiyono@yahoo.com.

**Fadli Ramadhani**, menyelesaikan Studi Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas pada Mei tahun 2013. Semasa mahasiswa 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, memilih bergabung dengan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi sejak Juni 2013 sampai sekarang. Di Perudem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. email: fadlifhuan@gmail.com.

**Purnomo Pringgodigdo**, adalah peneliti di Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN). Menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan S2 di Universitas Indonesia. Begabung di KRHN sejak September 2012, dan sebelumnya pernah menjadi staf di LBH Surabaya.



### **LATAR BELAKANG**

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupan manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang 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 jujur, adil, dan demokratis, yakni Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara Pemilu dituntut memahami filosofi Pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan Pemilu, agar proses Pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil Pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama *Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi*, disingkat *Perludem*, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

## **VISI**

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

## **MISI**

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

## **KEGIATAN**

1. **Pengkajian:** mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berkompetensi; dll.

## **SEKRETARIAT**

Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan  
Phone: 021 - 8300 004 Fax: 021-8379 5697  
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com  
www.perludem.or.id



# MEMOTRET PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014

Setiap tahapan pemilu membuka terjadinya peluang sengketa. Baik sengketa antara calon peserta pemilu dengan para penyelenggara, sengketa antar penyelenggara, ataupun sengketa sesama peserta pemilu. Oleh sebab itu, instrument hukum yang mengatur penyelenggaraan pemilu telah memfasilitasi sengketa pemilu ini.



Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang mengatur penyelenggaraan pemilu legislatif telah bagaimana proses penegakan hukum pemilu dilaksanakan. Mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian pemilu, sudah diatur di dalam UU No.8/2012. Isu penegakan hukum pemilu ini sangat penting untuk ditelusuri lebih jauh karena bisa menjadi salah satu tolak ukur keberhasilan penyelenggaraan suatu pemilihan umum yang jujur dan adil.

