







Perludem  
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #4  
November  
2012

## RUU PILKADA: REKAYASA SETENGAH HATI



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  
Devi Darmawan

**SEKRETARIS REDAKSI**

Ibrohim

**TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL**

J!DSG 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.....   | vii |
| <b>“Membunuh Demokrasi Lokal”<br/>Mengembalikan Pemilihan Gubernur kepada DPRD Provinsi</b><br>Reza Syawawi Dan Khoirunnisa Nur Agustyati..... | 1   |
| <b>Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya</b><br>Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA .....                                       | 29  |
| <b>Pelajaran dari Pemilukada DKI 2012<br/>(Masukan Dari Penyelenggara terhadap Ruu Pilkada)</b><br>Ramdansyah .....                            | 49  |
| <b>Pendaftaran Pemilih Dalam Pemilu Kepala Daerah di Indonesia</b><br>Dahliah Umar .....   | 85  |
| <b>Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan</b><br>Devi Darmawan .....   | 103 |
| <b>Bunga Rampai Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum<br/>Kepala Daerah oleh Mahkamah Konstitusi</b><br>Ibnu Setyo Hastomo.....       | 123 |
| Resensi Buku: <b>Menata Kembali Pengaturan Pemilukada</b> .....  | 139 |
| Profil Penulis.....  | 141 |
| Profil Perludem .....  | 143 |



# Pengantar Redaksi

## **RUU PILKADA: REKAYASA SETENGAH HATI**

PEMILIHAN kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan sekedar ajang *artificial* dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Pemilihan pemimpin lokal di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota merupakan bagian yang sangat penting dari transformasi politik menuju konsolidasi demokrasi lokal, yang berujung pada kemampuan membentuk pemerintahan daerah yang representatif, efektif, dan pro-publik atau tidak. Oleh karena itu, berkualitas atau tidaknya suatu pilkada sangat bergantung pada kerangka hukum seperti apakah yang akan dibentuk. Banyak persoalan dan problematika penyelenggaraan pemilu di Indonesia yang lahir karena kerangka hukum pemilu yang dibuat tidak lebih dari sekedar produk politik transaksional dalam rangka mengamankan kepentingan masing-masing pihak.

DPR dan Pemerintah menempatkan pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilihan Umum Kepala Daerah (RUU Pilkada) dalam Program Legislasi Nasional Tahun 2012/2013. Pemerintah telah menyampaikan RUU Pilkada ke DPR pada Februari 2012 sehingga pada pertengahan tahun ini RUU tersebut akan mulai dibahas bersama DPR.

Dalam pembahasan RUU Pilkada, masyarakat perlu memberikan masukan tentang pengaturan waktu penyelenggaraan pilkada mengingat hal itu sangat krusial dalam proses pilkada dan berdampak terhadap efektivitas pemerintahan daerah pascapilkada. Masukan masyarakat tentang pengaturan waktu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dalam pilkada perlu disampaikan, sebab dalam perumusan pengaturan pasal-pasal dalam undang-undang politik, termasuk UU Pilkada, DPR, dan Pemerintah cenderung mengutamakan kepentingan politik sesaat daripada kepentingan masyarakat ke depan.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, terdapat

perubahan besar yang menimbulkan perdebatan sampai saat ini, yaitu pengembalian pemilihan jabatan gubernur kepada DPRD. Terkait hal tersebut, pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) argumentasi mengapa gubernur harus dipilih oleh DPRD sebagai dasar pertimbangannya.

Pertama adalah kedudukan provinsi dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia. Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah menyebutkan bahwa ada hal mendasar yang tidak jelas diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu tidak mendefinisikan secara jelas titik berat otonomi yang berimplikasi terhadap sistem pemilihan kepala daerah. Kedua, pemilihan secara langsung dianggap memakan biaya yang sangat besar. Apalagi jika pemilihan tersebut dilakukan dengan dua putaran. Belum lagi kemungkinan besar munculnya gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan perselisihan hasil pemilu yang dapat berimplikasi dengan dilakukannya pemilu ulang. Alasan ketiga adalah adanya potensi politik uang yang sangat besar jika gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat. Pemerintah beranggapan sulit untuk mengawasi praktek politik uang jika pemilihan dilakukan secara langsung, sehingga untuk meminimalisir hal tersebut akan pemilihan dikembalikan ke DPRD dengan anggapan lebih mudah mengawasi anggota DPRD yang jumlahnya sedikit.

Isu pengembalian pemilihan jabatan gubernur kepada DPRD ini diulas secara holistik oleh Khoirunnisa Agustiyati dan Reza Syawawi dengan tulisannya yang berjudul “Membunuh Demokrasi Lokal; Mengembalikan Pemilihan Gubernur Kepada Dprd Provinsi”. Dalam tulisan tersebut, mereka tidak saja mengulas implikasi perubahan sistem pemilihan tetapi juga berusaha menjawab pertanyaan seputar “apakah permasalahan dasar tata pemerintahan dan otonomi daerah dapat diselesaikan dengan merubah sistem pemilihan?”

Sementara itu, mengenai pelaksanaan pilkada, tantangan, dan prospeknya diulas lebih lanjut oleh Siti Zuhro dalam tulisannya yang berjudul “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan Dan Prospeknya”. Dalam tulisan tersebut, Siti Zuhro menyatakan bahwa perkembangan politik lokal dan dinamika masyarakat di tingkat lokal menarik untuk dibahas, khususnya, untuk memahami apakah demokratisasi di tingkat

lokal tersebut cenderung mengarah pada kedewasaan politik ataukah sebaliknya pada perilaku-perilaku politik yang tidak dewasa. Selain itu, tulisan tersebut juga jawaban mendeskripsikan tantangan yang dihadapi daerah dalam melaksanakan pilkada dan prospeknya ke depan termasuk masalah pilkada, DPRD, dan parpol.

Pada praktiknya, sejumlah permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pilkada mempunyai polemik dan ruang debat tersendiri terutama pada aspek manajemen penyelenggaraan pemilukada. Hadir disini, tulisan dari Ramdansyah yang secara khusus mengupas refleksi penyelenggaraan pemilukada (Pilkada DKI) dari sisi penyelenggara pemilu, mulai dari tahap pendataan pemilih, pencalonan, sistem pendataan pemilih yang digunakan, hingga lembaga pengawas sekelas Gakumdu. Tulisan tersebut berjudul “Pelajaran dari Pemilukada Dki 2012 (Masukan dari Penyelenggara terhadap RUU Pilkada)”.

Selanjutnya, disambung oleh Dahlia Umar yang memfokuskan tulisannya pada pendaftaran pemilih menuangkan pikirannya dalam tulisan yang berjudul “Pendaftaran Pemilih Dalam Pemilu Kepala Daerah di Indonesia”. Dalam tulisan tersebut beliau mengemukakan bahwa pendataan pemilih dengan menggunakan sistem pematkhiran berkesinambungan seharusnya dipertimbangkan. Hal tersebut didasarkan pada kedudukan KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan nasional sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk menyusun data pemilih berkelanjutan. Selain itu, dengan menggunakan metode tersebut, data pemilih yang dihasilkan sudah lebih merefleksikan akurasi asumsi jumlah dan nama-nama penduduk pemilih.

Permasalahan lainnya seputar penyelenggaraan pemilukada adalah hegemoni politik uang yang dapat dilihat pada pemaparan Devi Darmawan dalam tulisannya yang berjudul “Tinjauan Terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan.” Dalam tulisan tersebut, dipaparkan bagaimana pertimbangan untung-rugi yang pada akhirnya menentukan perilaku seseorang untuk terlibat dalam praktik politik uang, sekalipun praktik politik uang diancam dengan sanksi pidana.

Jurnal ini ditutup dengan tulisan dari Ibnu Setyo Hastomo yang berjudul “Bunga Rampai Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala

Daerah oleh Mahkamah Konstitusi.” Dalam tulisan tersebut, dijelaskan peranan mahkamah konstitusi dalam perannya turut mengawal integritas pemilukada serta dasar legalitas kekuatan eksekutorial pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.

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

Jakarta, November 2012

**Redaksi**

# “MEMBUNUH DEMOKRASI LOKAL” MENGEMBALIKAN PEMILIHAN GUBERNUR KEPADA DPRD PROVINSI

Oleh: **Reza Syawawi**<sup>1</sup> dan **Khoirunnisa Nur Agustyati**<sup>2</sup>

## ABSTRACT

One of major changes in Draft on Local Leader Election is reinstating the Governor position to DPRD (Parliament House). The rationale underlying the notion is: First, the province’s position in Indonesia’s constitutional order. Second, direct election is considered consuming enormous cost. Third, there is a huge potential for money politic if the governor is directly elected by the people. One of problems related to the central and local government is there is the broken link between central government and the governor, which makes the governor do not feel that he is not the central government’s representative at the region, likewise in coordinating Regent/ Mayor. This authority problem should have been resolved first in Local Government Law that is the main Law of Draft on Local Leader Election and Draft on Village, instead of “rigged” in Law on Local Leader Election. The government assumes that by having an election through DPRD then the cost for governor’s election can be reduced. Actually, there are many options to perform efficiency in terms of cost, simultaneously holding general election for legislative and executive office can be concretized and will save a lot of State funds. As for Money Politic Practice, all of those money politic practices are not merely due to the system of direct election,

---

1 Peneliti Hukum dan Kebijakan pada *Transparency International Indonesia* (TII)

2 Peneliti pada Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Mahasiswa Pascasarjana Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

but it is due to the money politic arrangement in holding general election in Indonesia is very limited and improper. Reinstating the election system to DPRD is a systematical effort from the government in “destroying” the democracy in local level.

Keywords: Draft on Local Leader Election, Election System, Local Democracy.

## **A. LATAR BELAKANG**

Saat ini pemerintah dan DPR sedang melakukan pembahasan revisi Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Tidak seperti undang-undang sebelumnya yang menyatukan antara undang-undang pemerintahan daerah dengan pemilihan kepala daerah, revisi ini akan menghasilkan 3 (tiga) undang-undang, yaitu undang-undang tentang pemerintahan daerah, undang-undang tentang pemilihan kepala daerah dan undang-undang tentang pemerintahan desa.

Dalam Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah, terdapat perubahan besar yang menimbulkan perdebatan sampai saat ini, yaitu pengembalian pemilihan jabatan gubernur kepada DPRD. Dalam hal ini pemerintah setidaknya memiliki 3 (tiga) argumentasi mengapa gubernur harus dipilih oleh DPRD.

Pertama adalah kedudukan provinsi dalam tatanan ketatanegaraan Indonesia. Naskah akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah menyebutkan bahwa ada hal mendasar yang tidak jelas diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu tidak mendefinisikan secara jelas titik berat otonomi yang berimplikasi terhadap sistem pemilihan kepala daerah.

Dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa pengaturan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 secara jelas menyatakan bahwa dengan menempatkan gubernur sebagai wakil pemerintah di provinsi, maka secara otomatis posisi provinsi bukan hanya berstatus sebagai daerah otonom saja tetapi juga merupakan wilayah kerja gubernur sebagai

wakil pemerintah. Dalam khasanah akademik, posisi provinsi dalam sistem pemerintahan daerah dapat dikategorikan sebagai “Unit Antara” pemerintahan. Karakteristik khas dari “unit antara” dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih banyak berkenaan dengan pelaksanaan aktivitas dekonsentrasi ketimbang aktivitas desentralisasi. Sebagai implikasinya, “Unit Antara” lebih berorientasi pada aktivitas manajerial dan berfokus pada efisiensi. Selain itu, “Unit Antara” lebih banyak mencerminkan aspek dekonsentrasi ketimbang aspek desentralisasi. Oleh karena itu, pada “Unit Antara”, atau dalam kasus Indonesia adalah pada lingkup provinsi, aspek elektoral dalam proses pemerintahan kurang diberi tekanan. Ini artinya dengan gubernur dipilih langsung tidak selaras dengan posisi provinsi sebagai wilayah kerja gubernur sebagai wakil Pemerintah (Unit Antara).<sup>3</sup>

Kedua, pemilihan secara langsung dianggap memakan biaya yang sangat besar. Apalagi jika pemilihan tersebut dilakukan dengan dua putaran. Belum lagi kemungkinan besar munculnya gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan perselisihan hasil pemilu yang dapat berimplikasi dengan dilakukannya pemilu ulang.

Alasan ketiga adalah adanya potensi politik uang yang sangat besar jika gubernur dipilih secara langsung oleh masyarakat. Pemerintah beranggapan sulit untuk mengawasi praktek politik uang jika pemilihan dilakukan secara langsung, sehingga untuk meminimalisir hal tersebut akan pemilihan dikembalikan ke DPRD dengan anggapan lebih mudah mengawasi anggota DPRD yang jumlahnya sedikit.

Pertanyaan yang muncul dari argumen ini adalah apakah sistem pemilihan menjadi masalah utama dalam persoalan pemerintahan daerah? Dan apakah permasalahan tata pemerintahan dan otonomi daerah dapat diselesaikan dengan merubah sistem pemilihan?

## **B. DEMOKRASI PERWAKILAN**

Negara yang menganut paham demokrasi menghendaki bahwa setiap

---

3 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah

pemegang kekuasaan harus memperoleh mandat dan dapat diawasi oleh rakyat. Ini menjadi ciri utama demokrasi sebagai sistem yang berasal dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat. Praktek dari konsep demokrasi yang diterapkan di Indonesia harus dilihat dari perspektif konstitusional. Sebab konstitusi menjadi dasar tunggal bagi negara dalam menjalankan kekuasaannya.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan akan memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara.<sup>4</sup>

Oleh karena itu didalam negara demokrasi, perlindungan terhadap hak-hak warga negara menjadi prioritas negara. Karena pada prinsipnya negara lahir atas kemauan warga untuk dilindungi hak-haknya. Bukan justru menjadi bumerang bagi pelaksanaan hak-hak tersebut.

Demokrasi tidak bisa dipisahkan dari perdebatan mengenai teori dan konsep kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)*. Kedaulatan dimaknai sebagai sosok atau wujud dari sebuah kekuasaan tertinggi di dalam negara. Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, dalam kajian Hukum Tata Negara konsep atau teori kedaulatan yang dianggap penting ada 4 (empat) yaitu kedaulatan tuhan (*the sovereignty of god*), kedaulatan raja (*the sovereignty of the king or of the queen*), kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*), dan kedaulatan hukum (*the sovereignty of law*).<sup>5</sup>

Dalam konteks demokrasi, agak relevan jika dikaitkan dengan apa yang disebut dengan teori kedaulatan rakyat. Jika ditelusuri lebih jauh pengertian demokrasi sendiri berasal dari kata *demos* yang berarti “rakyat” dan *kratein* yang berarti “kekuasaan”. Ini berarti rakyat menjadi pihak yang paling berwenang untuk mengarahkan penyelenggaraan kekuasaan negara.

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, penerapan teori

---

4 Drs. Astim Riyanto, SH., MS. (2000). *Teori Konstitusi*. Bandung: Penerbit YAPEMDO. Hal 336

5 Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer. Hal 145

kedaulatan rakyat ini diterjemahkan dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Sistem ini akhirnya melahirkan sebuah susunan kelembagaan negara yang terdiri atas lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Oleh karena konstitusi mengamanatkan bahwa MPR merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, maka MPR ditempatkan sebagai satu-satunya lembaga tertinggi negara.

Konstelasi politik dan hukum tata negara tentu mengalami perkembangan dan mengikuti dinamika masyarakat. Konstitusi sebagai hukum tertinggi juga mengalami perubahan untuk mengakomodasi situasi tersebut. Perubahan Undang- Undang Dasar 1945 yang dilakukan dalam kurun waktu 1999-2002 menghasilkan sebuah sistem ketatanegaraan yang baru. Beberapa pakar hukum tata negara bahkan tidak menyebutnya sebagai perubahan tetapi adalah penggantian terhadap undang-undang dasar.

Dalam perubahan undang-undang dasar tersebut ada 5 (lima) kesepakatan yang dibuat yaitu (i) tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, (ii) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (iii) mempertegas sistem pemerintahan presidensial, (iv) penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat hal normatif akan dimasukkan dalam pasal-pasal, dan (v) melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Penguatan sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk menghadirkan sistem pemerintahan yang kuat berdasarkan prinsip saling mengoreksi/mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Sistem pembagian kekuasaan (*separation of power*) pada masing-masing institusi berpedoman pada prinsip tersebut. Akibatnya tidak ada satupun lembaga negara yang lebih tinggi dari lembaga lainnya. Konsep lembaga tertinggi negara dihapuskan karena konsep kedaulatan tidak lagi memberikan kewenangan luar biasa pada lembaga tertentu.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan menjelaskan bahwa kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan rakyat dan dijalankan menurut undang-undang dasar. Ini bermakna bahwa implementasi kedaulatan rakyat sebagai bagian dari sistem demokrasi

dilaksanakan dan tersebar diseluruh bagian batang tubuh undang-undang dasar. Kedaulatan tidak lagi ditumpangkan pada satu lembaga saja.

Kehadiran parlemen (MPR) sebagai wujud kedaulatan rakyat tentu saja tidak bisa dinafikan. Sistem demokrasi yang dibangun tetap dilakukan melalui sistem perwakilan yang merupakan cara terbaik untuk membentuk “*representative government*”.<sup>6</sup> Ini mencirikan sistem perwakilan representatif, baik keterwakilan secara pemikiran atau aspirasi (*representation in ideas*) dan keterwakilan fisik (*representation in presence*).<sup>7</sup>

*Keterwakilan fisik diwujudkan melalui sistem pemilihan dan terpilihnya seorang wakil dalam keanggotaan parlemen. Dalam keterwakilan itu tidak ada jaminan bahwa wakil rakyat akan menyuarakan aspirasi rakyat yang memilihnya. Ini akan sangat tergantung dan dipengaruhi oleh banyak faktor, misalnya sistem pemilihan umum, sistem kepartaian, bahkan pribadi masing-masing wakil.<sup>8</sup> Kelemahan sistem ini berusaha diperbaiki dengan cara dan pemikiran tentang keterwakilan substantif (ide atau aspirasi) yang tidak bergantung pada mekanisme kelembagaan parlemen.<sup>9</sup>*

*Dalam prakteknya di Indonesia, keterwakilan secara fisik dan aspirasi sebetulnya menjadi kewajiban konstitusional setiap anggota parlemen. Secara regulasi berbagai aturan telah ada baik berbentuk undang-undang hingga aturan pelaksana mengharuskan setiap anggota parlemen mengakomodasi dan memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya.*

Di pihak lain, kondisi sosiologis parlemen justru terlihat sebaliknya. Demokrasi seperti berwajah ganda. Di satu sisi demokrasi merupakan instrumen yang dipercaya mengagregasi kepentingan publik, tetapi di sisi lain menggerogotinya. Dewasa ini demokrasi hanya diidentikkan dengan

---

6 Charles Simabura, SH., MH. (2011). *Parlemen Indonesia – Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Raja Jakarta: Grafindo Persada. Hal 23.

7 Prof. Jimly Asshiddiqie dalam Charles Simabura, SH., MH. (2011). *Parlemen Indonesia – Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Raja Jakarta: Grafindo Persada. Hal 23

8 Ibid, hal 23-24

9 Ibid

peran partai politik dalam pemilihan umum. Di sisi publik, memberi suara saat pemilu adalah tanggung jawab final, urusan “demokrasi” selanjutnya diserahkan sepenuhnya kepada wakil yang ia pilih. Pemilu lalu bermetamorfosis menjadi seremoni yang liberal. Aktor politikpun memanfaatkan pragmatisme publik meraih suara.<sup>10</sup>

Dalam melihat hubungan antara wakil dengan yang diwakili ini, Riswandha Imawan dengan mengutip Abcarian mengemukakan 4 (empat) tipe hubungan yaitu,<sup>11</sup>

1. Wakil sebagai wakil; dalam tipe ini, wakil bertindak bebas menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan pihak yang diwakilinya.
2. Wakil sebagai utusan; dalam tipe ini wakil bertindak sebagai utusan dari pihak yang diwakili sesuai dengan mandat yang diberikannya.
3. Wakil sebagai *politico*; dalam tipe ini wakil kadang-kadang bertindak sebagai wakil dan adakalanya bertindak sebagai utusan. Tindakan wakil akan mengikuti keperluan atau masalah yang dihadapi.
4. Wakil sebagai partisan; dalam tipe ini wakil bertindak sesuai dengan program partai dan organisasinya. Wakil akan lepas hubungannya dengan pemilih (pihak yang diwakili) begitu proses pemilihan selesai. Wakil hanya terikat kepada partai atau organisasi yang mencalonkannya.

Demokrasi perwakilan memang menjadi pilihan yang dipraktekkan saat ini. Anggota parlemen (DPR/DPD/DPRD) menjadi representasi publik dalam ranah pengambilan keputusan di tingkat negara dan daerah. Namun perlu dicatat bahwa parlemen juga tidak seutuhnya mewakili publik ketika konstitusi menghendaki adanya mekanisme pengambilan keputusan langsung oleh setiap warga negara.

Pemilihan kepala daerah adalah bagian integral dari sebuah sistem pilihan umum yang dijamin oleh konstitusi. Pasal 18 ayat (4) menyebutkan “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah

10 Reza Syawawi, *Mafia Berjubah Demokrasi*, Kompas edisi 23 Mei 2012

11 Charles Simabura, *Op cit*, Hal 25

daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”. Makna “dipilih secara demokratis” tentu saja harus ditempatkan dalam kerangka penafsiran konstitusional oleh lembaga yang berwenang yaitu Mahkamah Konstitusi. Namun secara akademik, penafsiran ini bisa dimungkinkan untuk dilakukan dengan catatan membaca dan menafsirkannya secara utuh.

Pengangkatan kepala pemerintahan dan pejabat-pejabat dalam suatu negara dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non-elected public officials*). Untuk kategori pertama pada umumnya untuk mengisi jabatan-jabatan politik sedangkan kategori kedua diperuntukkan bagi jabatan-jabatan administratif. Untuk memudahkan jabatan tersebut dapat dibagi kedalam 2 (dua) jenis yaitu jabatan negara dan jabatan negeri. Pemegang jabatan negara disebut pejabat negara dan pemegang jabatan negeri disebut pejabat negeri.<sup>12</sup>

Pejabat negara dapat dibedakan atas;<sup>13</sup>

1. Pejabat negara tingkat pusat dan pejabat negara tingkat daerah.
2. Pejabat negara ; (i) yang dipilih secara langsung oleh rakyat yaitu presiden, wakil presiden, anggota DPR, anggota DPD, gubernur beserta wakilnya, bupati beserta wakilnya, dan (ii) yang dipilih oleh rakyat secara tidak langsung seperti hakim agung, hakim konstitusi, anggota BPK, dan sebagainya; serta (iii) yang dipilih melalui cara lainnya.
3. Pejabat negara yang menduduki jabatan (i) yang secara normatif eksplisit dinyatakan sebagai pejabat negara oleh undang-undang, misalnya anggota KPK dan anggota KPU; dan (ii) yang tidak secara eksplisit disebutkan sebagai pejabat negara dalam undang-undang, seperti anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, anggota KPPU, dan sebagainya.
4. Pejabat negara yang menduduki jabatan (i) dibidang legislatif, (ii)

---

12 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, loc cit, hal 745

13 Ibid, hal 745-746

dibidang eksekutif seperti presiden, menteri, gubernur, bupati, walikota; (iii) dibidang yudikatif seperti hakim konstitusi dan hakim agung; (iv) dibidang auditif atau pemeriksaan seperti BPK; (v) dibidang yang bersifat penunjang (*auxiliary function*) dan bidang-bidang lain yang bersifat campuran (*mixed-functions*).

5. Pejabat negara yang diangkat secara politis sebagai konsekuensi tugas konstitusional oleh pejabat negara yang dipilih oleh rakyat. Contohnya, menteri diangkat oleh presiden yang dipilih oleh rakyat. Pemegang jabatan menteri meskipun hanya diangkat oleh presiden, tetapi pengangkatannya itu bukan bersifat administratif, melainkan bersifat politik karena berkaitan dengan pelaksanaan tugas konstitusionalnya sebagai pejabat yang dipilih oleh rakyat.
6. Pejabat umum lainnya yang tidak lazim disebut sebagai pejabat negara, tetapi karena sifatnya yang berkaitan dengan kepentingan umum atau kepentingan publik (*public interest*) dapat dikategorikan sebagai pejabat negara dalam arti yang luas. Misalnya notaris yang biasa dikenal sebagai pejabat umum (*public officials*), dan akuntan publik (*public accountant*) yang pengabdian profesionalnya juga berkaitan dengan urusan atau kepentingan umum atau publik. Dalam istilah publik ini sendiri tercermin kepentingan publik yang menjadi bagian dari tanggung jawab negara sebagai representasi tertinggi kepentingan umum atau “res publicae”.

Sementara pejabat negeri adalah pejabat yang diangkat dan murni bersifat administratif. Jabatan administratif yang diangkat itu terkait dengan status kepegawaian yang mencakup pegawai negeri sipil dan pegawai negeri non-sipil seperti militer dan polisi. Jabatan ini juga dibedakan atas jabatan struktural dan jabatan fungsional.<sup>14</sup>

Sebagai bagian dari pemilihan umum, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah harusnya memperhatikan beberapa hal yang diatur dalam konstitusi yaitu;

1. Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan soal penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum,

---

<sup>14</sup> Ibid, hal 747

bebas, rahasia, jujur dan adil. Ketika pemilihan gubernur dilakukan oleh DPRD, maka ini sama saja melanggar asas pemilihan umum yang langsung. Asas langsung dimaknai publik secara langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya tanpa perantara dan tanpa tingkatan.

2. Didalam konstitusi hanya pemilihan presiden/wakil presiden (pasal 6A ayat 1) yang ditegaskan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Sementara untuk memilih anggota DPR (pasal 19 ayat 1), anggota DPD (pasal 22C ayat 1), dan anggota DPRD (pasal 18 ayat 3) dilakukan melalui pemilihan umum. Pemilihan gubernur, bupati/walikota adalah bagian dari sistem pemilu yang diatur dalam Pasal 22E diatas. Maka ketika sistem pemilihan gubernur tidak dilakukan secara langsung menurut prinsip pemilihan umum, ini sama saja pemerintah “mencoba” melakukan pembangkangan terhadap konstitusi.

## C. SISTEM PEMERINTAHAN<sup>15</sup>

Sistem pemerintahan dipahami sebagai sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Dalam prakteknya, berbagai pola hubungan muncul, yang dihasilkan dari penerapan berbagai sistem pada praktek-praktek ketatanegaraan yang ada, yang disesuaikan dengan kondisi obyektif masing-masing negara. Secara sederhana sistem pemerintahan yang dikenal di dunia dewasa ini dapat dikategorikan dalam empat model, yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Prancis dan Swiss. Di Benua Eropa dan kebanyakan negara Asia menggunakan model Inggris, yaitu sistem parlementer. Amerika menganut sistem presidensial, hampir semua negara di benua Amerika menganut sistem ini. Tetapi Prancis memiliki model tersendiri yang bersifat campuran atau biasa disebut “*hybrid system*”. Selain ketiga model itu, Swiss menerapkan sistem pemerintahan

---

15 Bagian dari tulisan Reza Syawawi. (2010). *Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945)*. Jurnal Mahkamah Konstitusi RI. Volume 7 Nomor 6

yang agak khas yang biasa disebut “*collegial system*”.<sup>16</sup> Denny Indrayana mengategorikan sistem pemerintahan dalam lima bentuk yaitu, sistem parlementer, sistem campuran (hibrid), sistem kolegiat, sistem monarki dan sistem presidensial.<sup>17</sup>Selain itu Aulia A Rahman dalam disertasinya mengemukakan empat jenis sistem pemerintahan yakni parlementer, presidensial, campuran, dan *colegial system*.<sup>18</sup> Hal yang cukup berbeda diungkapkan oleh Prof. Dr. Mahfud MD yang mengemukakan pandangannya dari sisi ilmu negara dan ilmu politik bahwa dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu Presidential, Parlementer, dan Referendum.<sup>19</sup>

Secara umum, sistem pemerintahan yang sering dipraktikkan adalah sistem pemerintahan presidensial, sistem parlementer, dan sistem campuran. Sementara sistem kolegiat maupun sistem monarki sangat jarang digunakan oleh negara-negara di dunia. Selain itu dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, semua konstitusi yang pernah ada dan berlaku di Indonesia tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolegiat dan sistem monarki.<sup>20</sup>

## Sistem Presidensial (*Presidential system*)

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).<sup>21</sup> Kekuasaan

16 Jimly Asshiddiqie. (2006). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press. Hal 110-111

17 Denny Indrayana. (2007). *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan “Presidensial Sial” atau “Presiden Sialan”*. Disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945”. Bukittinggi

18 Aulia A. Rachman. (2007) . *Desertasi: Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945. Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*. Jakarta: Disertasi Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal 50-53

19 Moh. Mahfud MD. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. hal. 74

20 Saldi Isra. (2009). *Disertasi : Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta:Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Hal 27

21 Jimly Asshiddiqie. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca*

Presiden yang seperti inilah menjadikan rentang kekuasaan Presiden tidak hanya menyentuh wilayah eksekutif, tetapi juga sedikit banyak merambah pada proses legislasi serta kewenangan di bidang yudikatif.<sup>22</sup> Di dalam sistem ini hubungan antara legislatif sebagai badan yang memegang kekuasaan perundang-undangan dengan eksekutif sebagai badan yang memegang kekuasaan pemerintahan dapat dikatakan tidak ada, jadi secara prinsipil bebas. Di sini orang menduga bahwa sistem inilah yang dikehendaki oleh Montesquieu. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif diartikan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutifnya itu tidak bertanggungjawab kepada pemegang kekuasaan legislatif.<sup>23</sup> Dalam sistem ini juga posisi Presiden sentral dan signifikan dibandingkan dengan aktor-aktor dan lembaga politik lainnya.<sup>24</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie di dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:<sup>25</sup>

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif demikian pula sebaliknya;

---

*Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hal 311

22 Denny Indrayana. (2008). *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas. hal. 195

23 Soehino. (2000). *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta. hal. 248-249. Lihat juga, Soehino. (1984). *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. hal. 30-31.

24 Aulia A Rachman, *Op Cit*, hal 105.

25 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op Cit*. hal. 316.

6. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat tidak seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Berdasarkan ciri-ciri di atas dapat diketahui bahwa terdapat pemisahan kekuasaan secara jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Sehingga dalam sistem pemerintahan presidensial pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif.<sup>26</sup> Jika dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif sangat tergantung dukungan parlemen, sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip *clear-cut separation of powers* antara pemegang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif.<sup>27</sup>

Prof. Dr. Mahfud MD secara lebih sederhana menyebutkan 4 (empat) prinsip dalam sistem presidensial atau sistem presidential yaitu;<sup>28</sup>

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif),
2. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar.
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.
4. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

## Sistem Parlementer (*Parliamentary system*)

Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan

<sup>26</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Op Cit, hal 51.

<sup>27</sup> *Ibid*

<sup>28</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Loc. Cit

kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain.<sup>29</sup> Di negara yang berbentuk kerajaan yang menerapkan sistem parlementer kepala negara dipegang oleh seorang Raja atau Ratu sedangkan pemerintahan eksekutif atau *the real executive* dipegang oleh perdana menteri. Ada juga negara-negara yang berbentuk republik dimana presiden merupakan kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan (*the real executive*).<sup>30</sup>

Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem parlementer, badan legislatif dan badan eksekutif saling bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari lembaga eksekutif yang “bertanggungjawab” diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam lembaga legislatif yang mendukungnya, hal ini berimplikasi bahwa keberlangsungan kabinet sangat tergantung kepada dukungan badan legislatif (asas tanggungjawab menteri).<sup>31</sup> Dalam sistem ini keseimbangan dalam kabinet akan dapat tercapai jika terdapat satu partai yang jumlahnya mayoritas dan membentuk kabinet dengan kekuatan sendiri. Tetapi apabila tidak ada jumlah mayoritas, maka dapat mengadakan suatu kabinet koalisi yang didasarkan atas kerja sama beberapa partai di badan legislatif.<sup>32</sup>

Dalam sistem pemerintahan parlementer yang dipraktekkan selalu terdapat sejumlah prinsip pokok yaitu;<sup>33</sup>

1. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2. Fungsi eksekutif dibagi kedalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C.F.Strong antara “*the real executive*” pada kepala pemerintahan dan “*the nominal executive*” pada kepala negara;
3. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;

---

29 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op Cit.* hal. 311.

30 *Ibid*, hal. 313

31 Miriam Budiardjo. (2006). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama. hal. 210.

32 *Ibid*

33 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Op Cit*, hal 315-316

4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
7. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
8. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
9. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.

## Sistem Campuran (*Mixed system* atau *Hybrid system*)

Selanjutnya dalam sistem pemerintahan campuran, unsur-unsur sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer tercampur dimana ciri-ciri kedua sistem tersebut diatas sama-sama dianut.<sup>34</sup> Dalam sistem campuran ini Presiden bertindak sebagai kepala negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh Presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen.

Dalam berbagai literatur sistem ini disebut juga sebagai *hybrid system*. Dalam sistem ini yang lebih utama adalah Presiden, sehingga dapat dikatakan bahwa elemen sistem parlementer dicangkokkan kedalam sistem presidensial.<sup>35</sup> Bahkan Saldi Isra memakai istilah lain untuk sistem campuran ini yakni semi presidensial.<sup>36</sup>

Dalam sistem ini, terutama presiden dengan kedudukan yang kuat

---

34 *Ibid*, hal 312

35 *Ibid*, hal. 319

36 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Op Cit, hal 53.

atau presiden dengan kedudukan yang relatif seimbang dengan lembaga legislatif dan adanya pembagian kekuasaan eksekutif antara presiden dan perdana menteri (*dual-executive*), amat mungkin terjadi kohabitasi (*cohabitation*).<sup>37</sup> Eep Saefullah Fatah berpendapat sebagaimana dikutip oleh Saldi Isra dalam disertasinya menyebutkan;<sup>38</sup>

*“Kohabitasi terjadi manakala Presiden (yang memiliki legitimasi kuat karena dipilih langsung melalui pemilu) dan Perdana Menteri yang mengelola pemerintahan sehari-hari berdasarkan mandat yang diterima via pemilu legislatif berasal dari dua partai yang berbeda. Kedua pemimpin pun harus saling menyesuaikan diri dan orientasi mereka untuk membuat sistem politik bekerja secara layak. Kohabitasi pun mesti dijalani sekaligus disiasati”*

Kecenderungan penerapan sistem campuran itu timbul karena kesadaran bahwa di dalam sistem presidensial ataupun parlementer selalu saja ditemukan adanya kelemahan-kelemahan disamping kelebihan bawaan yang dimilikinya masing-masing.<sup>39</sup> Penerapan sistem ini tidak selalu sama dalam setiap negara, hal tersebut sangat tergantung kepada situasi dan kebutuhan masing-masing negara pada saat merumuskan konstitusi atau hukum dasar yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara.

Atas dasar kesepakatan bahwa dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tentang penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dicirikan dengan adanya pemilihan langsung oleh publik terhadap presiden/wakil presiden. Maka gagasan untuk melakukan pemilihan umum terhadap gubernur sebagai pimpinan eksekutif di daerah melalui DPRD adalah sebuah penyimpangan terhadap sistem presidensial. Sangat aneh jika pada level pemerintah pusat (presiden), pemilihan dilakukan dengan berpedoman pada sistem presidensial, tetapi di daerah (gubernur)

---

37 *Ibid*, hal 58-59.

38 *Ibid*, hal 59.

39 Jimly Asshiddiqie. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press. hal. 111.

dilakukan dengan menerapkan pemilihan dengan sistem parlementer. Menurut hemat penulis gagasan ini tidak hanya mengingkari kesepakatan dasar dalam perubahan undang-undang dasar, tetapi juga mengacaukan sistem pemerintahan yang ada.

## D. SISTEM PEMILIHAN

Tidak ada yang secara baku menjelaskan sistem pemilihan kepala daerah, tetapi jika pemilihan kepala daerah dianggap sama dengan pemilihan kepala pemerintahan eksekutif lainnya (presiden), maka pilihan sistem pemilihan kepala daerah dapat merujuk pada jenis sistem pemilihan presiden.

Sistem pemilu mempengaruhi efektivitas pemerintahan yang demokratis dalam banyak cara. Pertama, legitimasi diberikan presiden petahan yang secara jelas memenangkan pemilihan, yang dipengaruhi oleh metode pemilihan yang digunakan. Kedua, interaksi metode yang digunakan untuk pemilihan presiden dan anggota legislatif mempengaruhi tingkat fragmentasi partai dan persentase kursi kongres dikendalikan oleh partai pimpinan eksekutif. Kedua faktor ini mempengaruhi kemampuan presiden untuk mendapatkan dukungan legislatif untuk inisiatif kebijakan mereka. Melalui efeknya pada jumlah pihak dapat memperoleh perwakilan di lembaga legislatif, sistem pemilu juga mempengaruhi kewajaran representasi politik.<sup>40</sup>

Secara umum sistem pemilihan presiden yang dikenal ada 2 (dua), yaitu mayoritas dan pluralitas. Dalam sistem pluralitas, calon dengan suara terbanyak yang menang. Pada sistem mayoritas kandidat harus mendapatkan satu suara lebih dari 50% total suara untuk menjadi pemenang dalam putaran pertama. Jika tidak ada yang mencapai batas tersebut, maka dilakukan putaran kedua antara dua kandidat suara dengan terbanyak.

---

40 Inter-America Development Bank, The International IDEA dan The David Rockefeller Center for Latin American Studies. *Democracies In Development. Politics and Reform in Latin America*. Harvard University. Hal 18

Sistem ini dicontohkan dalam pemilu Presiden Rusia tahun 1996. Pada awalnya terdapat 78 kandidat yang mendaftar mencalonkan diri dalam pemilihan, namun yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilihan hanya 17 calon. Pada putaran pertama Boris Yeltsin memenangkan 35,3% suara, dengan Gennadii Zyuganov, calon Komunis, berada di urutan kedua dengan 32% dan Alexander Lebed ketiga, dengan 14,5% suara. Setelah kandidat lainnya gugur, dan Lebed mengayunkan pendukungnya belakang Yeltsin, hasil akhir dari pemilu kedua adalah 53,8% menentukan suara untuk Yeltsin terhadap 40,3% untuk Zyuganov. Pemilihan dengan dua putaran bertujuan untuk mengkonsolidasikan dukungan kepada pasangan dan mendorong partai melakukan koalisi setelah putaran pertama.<sup>41</sup>

Hal lain yang berkaitan dengan sistem pemilihan adalah apakah kepala eksekutif itu dipilih secara langsung atau tidak langsung. Apakah pemilih yang secara langsung memilih kepala eksekutif atau pemilih memilih anggota parlemen dan kemudian anggota parlemen tersebut yang akan memilih kepala eksekutif.

Amerika Serikat menggunakan sistem pemilihan yang berbeda yang dikenal dengan istilah *Electoral College*. Presiden dipilih tidak berdasarkan suara populer pemilih atau presiden terpilih tidak dihitung langsung dari pilihan pemilih, tetapi suara pemilih dikumpulkan pada setiap negara bagian, dan sejak tahun 1964 dikumpulkan di District of Columbia. Setiap negara bagian memberikan suara pemilih kepada kandidat yang mendapatkan suara pluralitas dari setiap negara bagian. Setiap negara bagian diperbolehkan memberikan suara sebanyak jumlah anggota parlemen dalam kongres. Ini artinya negara bagian yang populasi penduduknya paling sedikit seperti Alaska memiliki setidaknya tiga suara untuk memilih presiden. Di sisi lain negara bagian yang padat populasinya memiliki lebih banyak suara untuk diberikan. Oleh sebab itu kegiatan kampanye dilakukan dengan lebih strategis di Negara bagian seperti New York, California dan New Jersey demikian juga dalam melakukan survey.<sup>42</sup>

---

41 Pippa Norris. (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge. Hal 61

42 *ibid.* hal 61

Sistem pemilihan yang disebutkan diatas memiliki pengaruh efektifitas pemerintahan. Pemilihan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi derajat legitimasi dari presiden terpilih. Tingkat legitimasi juga ditentukan dari marjin kemenangan calon terpilih. Jika salah satu calon mendapatkan kemenangan sebesar 60% maka dapat dikatakan derajat legitimasinya lebih tinggi dibandingkan dengan calon yang mendapatkan kemenangan dengan meraih 30% suara.

Yang juga mempengaruhi sistem pemilihan presiden adalah waktu pemilihannya. Apakah waktu pemilihan presiden berhubungan dengan pemilihan legislatif, dan apakah pemilihan untuk dua cabang tersebut disatukan dalam satu surat suara. Jika pemilihan presiden dan parlemen dilaksanakan pada hari yang sama maka dapat dikatakan pemilu tersebut dilakukan secara serentak. Derajat keserentakan akan lebih besar jika pemilih dapat memilih presiden dan anggota legislatif dari partai yang sama, ketika pemilih memilih presiden dan anggota legislatif dari partai yang berbeda, maka derajat keserentakan tersebut semakin kecil.

Tetapi sistem mayoritas atau pluralitas, pemilihan langsung atau tidak langsung dan memilih secara serentak atau tidak, tidak secara langsung mempengaruhi share suara yang diterima kandidat pada urutan pertama dalam putaran pemilihan.

Sistem dua putaran (*runoff system*) dalam pemilihan presiden juga mempengaruhi legitimasi kemenangan pasangan calon. Putaran kedua menegaskan legitimasi kemenangan pasangan calon apalagi jika pemenang pada putaran pertama hanya mendapatkan sepertiga suara atau bahkan kurang pada putaran pertama. Tetapi legitimasi yang didapatkan pada putaran kedua tidak dapat disamakan dengan kemenangan mayoritas pada putaran pertama.

*Runoff system* memiliki efek tidak langsung yang dapat menyebabkan presiden terpilih memiliki mandat yang lebih lemah karena kurang mendapatkan dukungan legislatif jika dibandingkan dengan sistem pluralitas. Jika pemilihan dilakukan serentak antara pemilihan presiden dan legislatif maka akan mengurangi ketegangan antar fraksi. Jika sistem pemilihan adalah pluralitas dan hanya dilakukan satu putaran maka partai-partai akan berkoalisi sebelum pemilihan untuk mengusung pasangan

calon yang sama. Hal ini juga menyebabkan pemilih untuk dapat fokus memilih partai dan pasangan calon yang memiliki kesempatan menang lebih besar. Dengan melihat adanya *coattail effect* jika jumlah partai dan calon yang maju dibatasi maka ada kemungkinan jumlah partai dan koalisi yang bertarung untuk mendapatkan kursi parlemen juga akan terbatas. Dalam sistem pemilihan mayoritas dua putaran akan sulit membentuk koalisi sebelum putaran pertama karena ada kemungkinan calon yang diajukan masing-masing partai masuk sebagai dua besar sehingga dapat masuk di putaran kedua sehingga akan sulit menentukan calon mana yang akan didukung di putaran kedua. Bahkan partai menengah pun memiliki kesempatan untuk mengajukan calon. Sebagai tambahan pemilih memiliki kebebasan untuk memilih pasangan calon yang sesuai dengan pilihan sejati mereka karena pada putaran kedua mereka akan memilih diantara dua pasangan yang paling layak untuk menang. (Shugart and Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1996).<sup>43</sup>

*Runoff system* dengan ambang batas yang diturunkan menjadi 40% atau 45% bekerja hampir sama dengan sistem pluralitas dalam membatasi jumlah calon dan jumlah partai di parlemen. Mengingat adanya kemungkinan besar kandidat dapat menang dalam putaran pertama, partai masih memiliki pertimbangan untuk berkoalisi. Tetapi jika dalam putaran pertama tidak ada satupun calon yang berhasil melampaui ambang batas tersebut, maka putaran kedua menjadi cara untuk memperluas mandate pada calon yang terpilih.

## E. LEGITIMASI “SEMUA” KEPALA DAERAH

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah merupakan induk dari Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah dan Rancangan Undang-undang Desa. Oleh karena itu menjadi sangat logis jika undang-undang ini harus selesai dulu pembahasannya, barulah setelah itu

---

43 Shugart and Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1996 dalam Democracies In Development. Politics and Reform in Latin America. Inter-America Development Bank, The International IDEA dan The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Hal 21

membahas undang-undang pilkada dan undang-undang desa.

Pemerintah dan DPR harusnya terlebih dahulu secara jelas mendefinisikan atau mendesain bentuk otonomi daerah dalam kerangka republik ini dan juga hubungan antara pusat dan daerah, apa saja yang menjadi kewenangan gubernur, bupati/walikota dan wakilnya baru kemudian membahas tentang tata cara pemilihannya. Jika keduanya dibahas secara bersama akan terjadi kemungkinan apa yang seharusnya dibahas dalam undang-undang kepala daerah dibahas dalam undang-undang pemda dan sebaliknya.

Kewenangan gubernur jelas harus diatur dalam undang-undang pemda, begitu juga dengan kewenangannya mengkoordinir bupati/walikota. Jangan ada logika yang terbangun bahwa kewenangan yang tidak jelas ini malah diselesaikan dengan cara merubah sistem pemilihan. Begitu juga dengan kewenangan gubernur dan wakil gubernur.

Salah satu masalah terkait hubungan pusat dan daerah adalah adanya tali yang terputus antara pemerintah pusat dan gubernur sehingga gubernur tidak merasa menjadi wakil pusat di daerah. Begitu juga dengan mengkoordinir bupati/walikota. Masalah kewenangan ini seharusnya diselesaikan terlebih dahulu dalam undang-undang pemda bukan justru “disiasati” dalam undang-undang pilkada.

Pada naskah akademik RUU Pilkada dijelaskan bahwa gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah, dan pemerintah melakukan studi perbandingan Negara Perancis yang menjadikan gubernur sebagai wakil pusat di daerah. Namun jika melihat Perancis sekalipun gubernurnya merupakan wakil pusat di daerah sejak tahun 1980 pemilihan gubernurnya dilakukan secara langsung oleh masyarakat.

Sistem pemilihan erat kaitannya dengan legitimasi pemimpin yang terpilih. Pemilihan secara langsung tentu memiliki tingkat legitimasi yang lebih kuat dibandingkan dengan pemilihan tidak langsung. Sekalipun gubernur merupakan wakil pusat di daerah bukan berarti rakyat tidak memiliki hak untuk mengawasi kerja gubernur dalam menjalankan aspirasi rakyat. Pemilihan gubernur secara langsung tidak merubah posisi gubernur sebagai wakil pusat di daerah.

Hampir seluruh negara di dunia yang menganut sistem presidensial,

presiden atau kepala eksekutifnya dipilih secara langsung oleh rakyat. Dilihat dari penjelasan diatas, sistem pemilihan berkaitan dengan legitimasi. Dalam sistem presidensial, sejauhmana presiden terpilih dapat mengklaim popular mandat dan legitimasi tergantung secara signifikan pada sarana yang ia atau dia terpilih. Presiden yang memiliki dukungan mayoritas cenderung memiliki jauh lebih besar legitimasi dan berada dalam posisi yang lebih kuat untuk mendorong kebijakan mereka sendiri daripada agenda terpilih pada pluralitas kecil suara. Ini memiliki dampak penting pada hubungan antara presiden dan legislatif. Seorang presiden yang dipilih oleh absolut jelas mayoritas penduduk dapat perintah banyak legitimasi dalam setiap konflik dengan legislatif.<sup>44</sup>

Pemilihan gubernur secara langsung oleh masyarakat memiliki derajat legitimasi yang lebih besar dibandingkan dengan pemilihan oleh DPRD. Karena mandat yang diberikan langsung dari rakyat. Jika pemilihan gubernur dikembalikan ke DPRD, yang terjadi justru lahirnya “legitimasi semu” atas jabatan gubernur.

Dalam hal lain, tentu tidak dapat dikatakan juga bahwa pemilihan gubernur melalui DPRD tidak demokratis. Pada pasal 18 ayat (4) UUD 1945 disebutkan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Karena itu definisi demokrasi yang perlu ditinjau kembali.

## **F. “SESAT PIKIR” EFISIENSI BIAYA PENYELENGGARAAN PEMILU**

Pemerintah beranggapan bahwa dengan pemilihan melalui DPRD maka biaya untuk pemilihan gubernur dapat dikurangi. Jika biaya yang dijadikan alasan maka setiap ditemukan sistem pemilihan dengan biaya yang lebih murah kita akan terus mengganti sistem pemilihan.

Ada banyak opsi sebetulnya untuk melakukan efisiensi dari segi biaya,

---

44 The International IDEA. (2008). *Eletoral System Design*. Stockholm. Hal 129

penyelenggaraan pemilu serentak pemilu legislatif dan pemilu eksekutif bisa dikongkritkan dan akan menghemat dana negara yang tidak sedikit. Seperti dipaparkan sebelumnya, sebanyak 65 persen biaya pemilu masuk dalam komponen honorarium petugas pemilu yang dibayarkan setiap kegiatan pemilu. Kalau dalam kurun lima tahun hanya terjadi dua kali kegiatan pemilu, yakni pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, dana negara yang digunakan untuk membiayai pemilu bisa ditekan sampai tiga atau empat kali lipat.<sup>45</sup>

Sekilas dapat dikatakan penyelenggaraan pemilu hanya tiga kali dalam lima tahun, yaitu pemilihan legislatif, presiden dan kepala daerah. Tetapi jika kita membelah undang-undang maka pemilih dihadapkan pada tujuh pemilu setiap lima tahun, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pemilu gubernur putaran pertama, pemilu gubernur putaran kedua, pemilu bupati/walikota putaran pertama dan pemilu bupati/walikota putaran kedua. Artinya masyarakat dihadapkan pada kemungkinan tujuh kali penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun. Tidak heran jika masyarakat mengalami kebosanan dan partisipasi masyarakat dalam pemilukada lebih rendah dibandingkan dengan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Dalam penyelenggaraan pemilu biaya yang paling banyak dikeluarkan adalah gaji untuk honor petugas pemilu. Honor petugas menyerap 65 persen dari total biaya penyelenggaraan pemilu. Artinya semakin banyak pemilu yang diselenggarakan semakin besar biaya yang dikeluarkan untuk honor petugas pemilu. Jika pemilu disatukan penyelenggaraannya menjadi dua kali pemilu maka akan menghemat biaya penyelenggaraan pemilu. Banyaknya jumlah petugas pemilu dapat dilihat pada table berikut:

Table 1 Petugas Pemilu Non-staf Sekretariat

| PEMILU | KPU PROVINSI | KPU KAB/KOTA | PPK    | PPS     | KPPS      |
|--------|--------------|--------------|--------|---------|-----------|
| 2004   | 160          | 2080         | 25.605 | 212.484 | 4.887.216 |
| 2009   | 165          | 2355         | 32.335 | 230.133 | 4.679.280 |

SUMBER: MENYERENTAKKAN WAKTU PEMILU

45 Ramlan Surbakti, Hasyim Asyari dan Didik Supriyanto. *Menyederhanakan Waktu Pemilihan Umum. Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. (2011). Jakarta: Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintahan.

Itulah sebabnya beberapa daerah yang menyatukan penyelenggaraan pemilu gubernur dengan pemilu bupati atau walikota, menghemat anggaran sampai dua kali lipat. Seperti penyelenggaraan pilkada serentak di Provinsi Sumatera Barat, KPU Provinsi membayar petugas pemilu sehingga 10 KPU Kabupaten/ Kota menghemat anggaran sampai 65 persen dibandingkan dengan jika mereka menyelenggarakan pilkada sendiri-sendiri.<sup>46</sup>

Dengan demikian, kalau saja penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota, disatukan menjadi dua kali pemilu saja, akan terjadi penghematan dana yang luar biasa. Dalam hitungan KPU, penghematan dana itu mencapai Rp 15 triliun dalam kurun lima tahun anggaran.<sup>47</sup> Hitungan ini masuk akal sebab dengan menyatukan lima sampai tujuh pemilu menjadi hanya dua pemilu, yakni pemilu nasional dan pemilu daerah, anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas pemilu hanya dua kali kegiatan saja. Upaya itu berarti menghemat sekitar tiga kali lipat jika pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada berjalan sendiri-sendiri seperti saat ini.

Merubah sebuah sistem dengan alasan efisiensi biaya dan kesederhanaan sistem baru yang dipilih tidak selalu memberikan efek jangka panjang yang baik. Suatu sistem pemilu dapat menjadi murah dan mudah dijalankan tapi mungkin tidak menjawab kebutuhan mendesak negara-dan ketika sistem pemilu adalah bertentangan dengan kebutuhan suatu negara hasilnya dapat menjadi bencana. Atau, sistem yang muncul pada awalnya untuk menjadi sedikit lebih mahal untuk mengelola dan lebih kompleks untuk memahami mungkin dalam jangka panjang membantu untuk menjamin stabilitas negara dan arah positif konsolidasi demokrasi.<sup>48</sup>

Dari pemaparan diatas jelas bahwa mengefektifkan biaya pemilu tidak dengan merubah sistem pemilihannya. Merubah sistem pemilihan dapat berimplikasi pada legitimasi kepala daerah yang terpilih. Maka tidak terlalu berlebihan jika alasan efisiensi ini hanyalah menjadi bentuk

---

46 *Ibid.* hal 32

47 disampaikan oleh Anggota KPU Tahun 2009 I Gustu Putu Artha

48 The International IDEA. (2008). *Eletoral System Design*. Stockholm. Hal 129

“sesat pikir” pemerintah. Selain itu siapa yang dapat menjamin bahwa pemilihan melalui DPRD lebih mudah pengawasannya, mengingat dalam RUU Pilkada tidak disebutkan peran Bawaslu Provinsi untuk mengawasi pemilihan oleh DPRD.

## **G. POLITIK UANG DALAM PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

Alasan pemerintah yang terakhir adalah soal politik uang yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah terutama gubernur. Jika kita melakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap penyelenggaraan pemilihan umum, baik pemilihan umum nasional maupun pemilihan di tingkat lokal hampir semuanya terindikasi melakukan politik uang. Pengaruh politik uang memang menjadi bumerang bagi pelaksanaan pemilihan secara langsung. Jika melihat pengalaman di tahun 2004 politik uang (meskipun hanya sekitar 5 persen dari seluruh putusan pidana pemilu yang mencapai 1022) tetap merupakan suatu penyimpangan yang potensial terjadi lagi dalam pemilihan kepala daerah. Modus dari praktek inipun beragam, misalnya dimulai dari membagi-bagikan sembako dan tas berlogo partai politik.<sup>49</sup>

Dilain pihak ada bentuk-bentuk politik uang yang kelihatan “samar-samar”, misalnya pengalokasian dana bantuan sosial dan hibah. Ada kecenderungan dana-dana semacam ini mengalami peningkatan signifikan menjelang pemilihan kepala daerah. Ini tentu saja menjadi alat bagi incumbent untuk memelihara konstituennya dan memenangi pemilihan berikutnya. Selain itu pengerjaan proyek-proyek pembangunan menjelang pemilihan juga kerap dijadikan alat untuk meraih simpati publik.

Semua praktek ini bukanlah semata-mata akibat dari sistem pemilihan langsung, tetapi lebih kepada pengaturan yang tidak memadai dan memungkinkan praktek ini selalu terjadi terjadi dalam setiap pemilihan umum. Pengaturan politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia sangat sedikit dan kurang memadai jika dibandingkan dengan

---

49 Topo Santoso. (2007). *Hukum dan Proses Demokrasi – Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada*. Jakarta : Partnership for Governance Reform. hal 67.

negara lain. Sebagai ilustrasi, di Indonesia politik uang hanya diatur dalam satu tindak pidana (baik dalam UU Pemilu Legislatif, UU Pilpres maupun UU Pemda). Sementara di Malaysia ada 9 jenis politik uang, di Singapore ada 10 jenis, dan di Filipina ada 3 jenis politik uang. Diluar tindak pidana yang tergolong suap itu, negara-negara tersebut masih mengenai kecurangan yang mendekati suap yaitu *Treating* (antara lain dengan memberikan transportasi, memberikan makanan, dan sebagainya) yang juga diancam hukuman. Singkatnya aturan untuk mencegah sejumlah kecurangan politik uang yang kita miliki sudah tertinggal.<sup>50</sup>

Oleh karena itu, tidaklah tepat jika politik uang diselesaikan dengan mengubah sistem pemilihannya. Ini sama saja dengan mengembalikan sistem pemilihan pada zaman orde baru yang telah terbukti korup. Mengembalikan pemilihan gubernur kepada DPRD bukanlah solusi atas maraknya politik uang, tetapi menyempurnakan aturan yang mampu mencegah praktek semacam ini. Jika pemerintah tetap “bersikukuh” untuk mengembalikan sistem pemilihan kepada DPRD, maka bisa dipastikan praktek politik uang tetap akan terjadi di level DPRD tetapi juga akan menjadi bagian dari upaya sistematis pemerintah dalam “membunuh” demokrasi di tingkat lokal.

## Daftar Pustaka

### Artikel dan Koran

Indrayana, Denny. (2007). *Mendesain Presidensial yang Efektif, Bukan “Presidensial Sial” atau “Presiden Sialan”*. Disampaikan dalam Pertemuan Ahli Hukum Tata Negara “Melanjutkan Perubahan UUD Negara RI 1945”. Bukittinggi

### Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan

---

50 Ibid, hal 69

## Kepala Daerah

Syawawi, Reza. (23 Mei 2012). *Mafia Berjubah Demokrasi*. Kompas

## Buku dan Jurnal

Asshiddiqie, Jimly. (2008). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer

\_\_\_\_\_, (2006). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press.

Budiardjo, Miriam. (2006). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Indrayana, Denny. (2008). *Negara Antara Ada dan Tiada, Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Isra, Saldi. (2009). *Disertasi : Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Inter-America Development Bank, The International IDEA dan The David Rockefeller Center for Latin American Studies. *Democracies In Development. Politics and Reform in Latin America*. Harvard University.

The International IDEA. (2008). *Eletoral System Design*. Stockholm.

Norris, Pippa. (2004). *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge.

MD, Moh. Mahfud. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.

Rachman, Aulia A.. (2007). *Desertasi: Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945. Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi*. Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Riyanto, Astim. (2000). *Teori Konstitusi*. Bandung: Penerbit YAPEMDO.

Simabura, Charles. (2011). *Parlemen Indonesia – Lintasan Sejarah dan Sistemnya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soehino. (2000). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty

Soehino. (1984). *Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.

Surbakti, Ramlan., Hasyim Asyari dan Didik Supriyanto. (2011). *Menyederhanakan Waktu Pemilihan Umum. Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Jakarta: Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintahan.

Syawawi, Reza. (2010). *Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (Studi Komparatif Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Jurnal Mahkamah Konstitusi RI. Volume 7 Nomor 6

# MEMAHAMI DEMOKRASI LOKAL: PILKADA, TANTANGAN DAN PROSPEKNYA

Oleh: **Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA**

(Peneliti Senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia: LIPI)

## ABSTRACT

The Indonesian Democracy which lasted from 1998 has successfully encouraged the birth of decentralization policy, regional autonomy (2001) and direct election for local leader (pilkada) since 2005. Principally, the regional autonomy (otoda) and local leader election are two interrelated (supporting) and inseparable things. If the regional autonomy has four main objectives (that is to improve the quality of public service, to realize the good governance, to increase the local competitiveness and welfare of the people), local leader election has two crucial objectives, that is to elect leader and deputy leader democratically (free and fair) and to elect a trustworthy leader (who is able to promote their region and empower their people). The empirical experience indicates that local leader election has successfully improved the political participation of local people in deciding their leader. Nevertheless, local leader election has not been able to encourage the consolidation of local democracy significantly. The challenge faced by the region is very diverse in the success of each phase in local leader election. Each region seems different in responding and overcoming the challenge faced in local leader election. There is a relatively succeed region, but there are regions which fail in overcoming the challenges, so their local leader election is colored with riot and violence. The success and less success faced by those regions will determine the prospect and quality of pilkada in particular and local democracy in general.

Keywords: Regional Autonomy, Pilkada, Local Democracy

## 1. PENGANTAR

Salah satu peristiwa paling dramatis di akhir abad 20 adalah pergerakan Indonesia menuju demokratisasi. Indonesia mengalami perubahan dan transisi. Akan tetapi, kelahiran demokrasi di Indonesia tidak berarti selalu membawa cerita manis. Lepas dari itu, keterbukaan politik yang berlangsung sejak 1998 mencatat adanya pertumbuhan *civil society*, kebebasan media, dan tuntutan akuntabilitas pemerintahan. Saat ini, masyarakat Indonesia relatif menjadi *partner* dan *stakeholder* dalam demokratisasi.

Selama rentang waktu 2005, sekarang demokrasi di tingkat lokal mengalami dinamika yang cukup signifikan. Sepanjang periode tersebut masyarakat di tingkat lokal, mulai dari provinsi, kabupaten, kota, dan bahkan di tingkat desa, sibuk memilih pemimpin mereka melalui pemilihan umum. Pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung telah menyita perhatian publik, partai politik, dan para kontestan dengan menyedot triliunan rupiah APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Diperkirakan lebih dari ratusan triliun rupiah uang dari APBD tingkat provinsi, kabupaten, dan kota telah dikeluarkan untuk pilkada hingga tahun 2012.

Di tengah hiruk-pikuk pelaksanaan pilkada tersebut, dinamika sosial dan politik masyarakat di berbagai daerah di Indonesia menyita perhatian warga bangsa. Tulisan ini mencoba membahas pilkada dengan fokus perhatian pada pelaksanaan pilkada, tantangan, dan prospeknya. Perkembangan politik lokal dan dinamika masyarakat di tingkat lokal menarik untuk dibahas, khususnya, untuk memahami apakah demokratisasi di tingkat lokal tersebut cenderung mengarah pada kedewasaan politik ataukah sebaliknya pada perilaku-perilaku politik yang tidak dewasa. Pertanyaannya adalah bagaimana tantangan yang dihadapi daerah dalam melaksanakan pilkada dan bagaimana pula prospeknya ke depan? Untuk itu, terlebih dahulu tulisan ini akan memaparkan masalah pilkada, DPRD dan parpol.

## 2. PILKADA, DPRD, DAN PARPOL

Pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung merupakan salah

satu terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Tak sedikit teoretisi demokrasi yang mengatakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal. Artinya, demokrasi di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik bila didukung oleh mantapnya nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada adalah bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif.

Idealnya, dua gagasan utama tersebut berjalan secara simultan agar proses perubahan politik yang berlangsung saat ini lebih terarah dan memiliki tujuan yang jelas. Bila tidak, hal tersebut akan mengancam keberhasilan konsolidasi demokrasi atau pelembagaan politik. Untuk itu, perlu diciptakan kinerja pemerintahan yang efektif untuk mendukung proses demokratisasi.

Pelaksanaan pilkada langsung pada dasarnya juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik. Dalam konteks ini, pilkada langsung dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik tersebut. Oleh karena itu, dalam studi ini pilkada dilihat bukan hanya sebatas pesta demokrasi lokal, melainkan juga sebagai instrumen proses pendalaman demokrasi, khususnya di tingkat lokal (provinsi, kabupaten/kota).

Sebagai instrumen pendalaman demokrasi, di satu sisi pilkada merupakan kelanjutan realisasi pemilihan presiden secara langsung (2004), dan di sisi lain merupakan persiapan bagi tahapan berikutnya, yakni penciptaan pemerintahan yang efektif pasca pilkada. Pendalaman demokrasi dalam studi ini bisa berasal dari negara dan bisa pula dari masyarakat.

Dari sisi negara, pendalaman demokrasi dapat bermakna, *pertama*, pengembangan pelembagaan mekanisme penciptaan kepercayaan semua aktor politik di daerah seperti masyarakat sipil, masyarakat politik (partai politik) dan birokrasi (*state apparatus*). *Kedua*, pengembangan penguatan kapasitas administratif – teknokratik yang menyertai pelembagaan yang telah dibentuk.

Darisi masyarakat, pendalaman demokrasi merujuk pada pelebagaan penguatan daya peran serta masyarakat dalam aktivitas politik formal di tingkat *local state*. Pilkada langsung menjadi langkah awal bagi penguatan peran masyarakat. Peran ini tentunya harus berkesinambungan sampai terjadinya pergantian pemerintahan. Dengan begitu, peran masyarakat akan senantiasa mewarnai realisasi program pemerintah daerah, dan sebaliknya pemerintah daerah akan mendapat dukungan penuh dari masyarakat.

Pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang efektif. Menurut Migdal (1988), negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing. Dengan kapasitasnya negara diharapkan mampu melakukan penetrasi ke dalam masyarakat, mengatur relasi sosial, mengambil sumber daya dan mengelolanya. Selanjutnya, menurut Migdal, negara mampu melakukan peran kontrol sosial sehingga warga negara mau melakukan apa yang sebenarnya tidak ingin dilakukan. Berhasil tidaknya kontrol sosial ini akan mencerminkan kuat tidaknya peran negara. Negara yang kuat, menurut Migdal adalah yang mampu melakukan tiga fungsi dasar tersebut.

Pemerintahan yang efektif secara administratif ditunjukkan oleh kemampuannya dalam menciptakan sistem dan manajemen administrasi publik yang efektif dan efisien. Dalam aspek ekonomi, misalnya, pemerintahan yang efektif ditunjukkan oleh kemampuannya dalam menjalankan peran dan fungsi dasarnya secara optimal terkait dengan aktivitas ekonomi. Lebih dari itu, pemerintahan tersebut juga mampu memastikan adanya peningkatan pertumbuhan ekonomi, menjamin pemerataan, dan kelanjutan ekonomi, sosial dan ekologi, serta bertanggungjawab terhadap pemberdayaan kelompok-kelompok marjinal dan rentan. Dalam aspek politik, pemerintahan yang efektif dapat dilihat dari kemampuannya untuk menjaga stabilitas dan tertib politik, kecepatan dalam mengambil keputusan yang tepat, menjamin adanya kepastian hukum dan sosial serta menciptakan konsensus dan kepatuhan sosial.

Lepas dari itu, urgensi diterapkannya sistem pilkada langsung secara teoretis juga terkait erat dengan upaya untuk mewujudkan tujuan

penting kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu menciptakan pemerintahan daerah yang demokratis dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Meskipun di tataran konseptual masalah keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dan upaya untuk merealisasikan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat lokal masih diperdebatkan, tak sedikit intelektual yang berpendapat bahwa pelaksanaan pilkada langsung merupakan suatu keniscayaan bagi terwujudnya pemerintahan daerah yang partisipatif, akomodatif, transparan, dan akuntabel.

Lebih dari itu, pilkada langsung dan pemilihan anggota DPRD merupakan salah satu syarat utama terwujudnya pemerintahan daerah yang akuntabel, akomodatif dan responsif (Smith, 1985; Arghiros, 2001). Seiring dengan itu, persamaan hak politik di tingkat lokal juga dapat diwujudkan. Meskipun di tataran praksis tak semua kepala daerah yang dipilih secara langsung akan lebih akuntabel, akomodatif dan responsif ketimbang kepala daerah yang ditunjuk, setidaknya sistem pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan lebih baik dari sistem penunjukan.

Argumen Smith (1985) dan Arghiros (2001) tersebut dapat terwujud apabila nilai-nilai demokrasi telah mendasari perilaku, baik elit, maupun masyarakat. Untuk itu, sebagian besar pemilih terlebih dulu perlu memiliki kesadaran dan kematangan politik yang cukup memadai. Dengan begitu masyarakat diasumsikan memiliki kapasitas untuk melakukan pilihan dan mengambil keputusan atas pilihan tersebut berdasarkan rasionalitas politik.

Kondisi politik Indonesia yang sedang dalam proses konsolidasi demokrasi memunculkan pertanyaan, yakni apakah pilkada langsung saat ini relevan dan bermanfaat bagi penguatan demokratisasi lokal dan penciptaan pemerintahan daerah yang efektif? Untuk menjawab hal ini kiranya perlu dipahami bahwa demokratisasi adalah proses yang terus-menerus dan tak boleh henti. Seiring dengan itu, tantangan yang dihadapi selama penyelenggaraan pilkada langsung (2005-2012) berupa kecenderungan munculnya kompromi-kompromi kepentingan antara elit penguasa dan elit masyarakat seharusnya dicarikan solusinya agar pilkada langsung di Indonesia bisa mencapai harapan yang diinginkan. Untuk itu, kiranya perlu dikedepankan kembali tujuan utama pilkada sebagai sarana

untuk menegakkan dan mewujudkan kedaulatan rakyat dan kebebasan politik masyarakat lokal.

Makna demokrasi lokal dalam konteks otonomi daerah adalah untuk mewujudkan *good governance*. Kepentingan masyarakat lokal dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Demokrasi dan politik lokal ditentukan oleh beberapa faktor, seperti partai politik, sistem pemilihan, kelompok-kelompok partai yang berkuasa dan anggota-anggota DPRD.<sup>1</sup> Di negara-negara berkembang keterkaitan partai lokal dengan partai nasional seringkali menyebabkan kebebasan parpol di tingkat lokal terhambat. Contohnya adalah intervensi pengurus pusat partai terhadap rekrutmen calon-calon kepala daerah dan anggota-anggota DPRD. Sementara itu, keterkaitan antara sistem pemilihan dan tingkat pencapaian demokrasi sebagai *electoral governance* merupakan variabel krusial dalam mengamankan kredibilitas pemilihan dalam demokrasi yang sedang tumbuh, tetapi realitasnya hal ini banyak diabaikan dalam studi komparatif tentang demokrasi.<sup>2</sup>

Makna pilkada sebagai proses pembelajaran (*learning process*) atau *institutional arrangement* lanjutan untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah acapkali kurang dipahami secara memadai. Sementara itu, harapan rakyat terhadap pilkada sangat besar. Pilkada juga dimaksudkan sebagai sarana untuk memperkuat kedudukan kepala daerah dan sekaligus mengurangi intervensi DPRD dalam "transaksi politik" sehingga *money politics* dapat diminimalisasi.

Di negara-negara demokrasi modern, pemilihan langsung kepala daerah dimaksudkan sebagai salah satu instrumen untuk memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Pemilihan secara langsung ini memberikan kedudukan politis yang kuat bagi kepala daerah terhadap DPRD, seperti pola "*strong mayor*" di Amerika Serikat (USA) dan "*Oberbuergermeister*" di Jerman.

---

1 Henk S. Nordholt dan Gerry van Klinken, 2007. *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: YOI & KITLV.

2 Shaheen Mozaffar dan Andreas Schedler, 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction," *International Political Science Review* 23, 1 (January), hal. 8-9.

Di Indonesia, praktek pemilihan langsung kepala daerah dan pemisahan kekuasaan antara kepala daerah dan DPRD justru menjadi penyebab kasus-kasus korupsi dan tidak efektifnya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Praktek-praktek *bad governance* dalam sistem pemilihan langsung kepala daerah di negara-negara berkembang dimungkinkan karena lemahnya fungsi pengawasan *local council* terhadap kinerja kepala daerah.<sup>3</sup>

Secara teoretik, fenomena praktik *bad governance* tersebut dapat dijelaskan melalui karakteristik elit politik lokal di negara-negara berkembang. Elit politik lokal atau "*close knit power*" adalah kekuasaan yang cenderung tertutup dan didominasi oleh sekelompok elite. Tiadanya oposisi yang kuat menyebabkan distribusi kekuasaan cenderung didominasi kelompok-kelompok tertentu, dan ini memunculkan kooptasi kekuasaan oleh elit penguasa. Kepala daerah tidak akuntabel terhadap *local council*, sehingga mekanisme pengawasan (*monitoring*) yang kuat tidak dapat dilakukan.

Realitasnya *bad governance* juga disebabkan oleh pemilihan langsung kepala daerah yang belum menyertakan masyarakat, baik secara individual maupun kolektif untuk berperan aktif dalam pengawasan. Evaluasi hanya dilakukan setiap lima tahun, sehingga muncullah kasus-kasus seperti pemborosan, penyelewengan dan penyalahgunaan kepercayaan masyarakat.

Yang lebih memprihatinkan lagi adalah demokrasi di tingkat nasional maupun lokal cenderung dimaknai dalam konteks prosedur. Ini justru merusak demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, perlu konseptualisasi kualitas demokrasi: pendefinisian demokrasi sebagai sebuah rezim yang memberikan kesempatan kepada setiap orang dewasa yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam politik secara bebas. Kualitas demokrasi dapat dilihat sebagai hasil, isi dan prosedur.

Sebagai hasil, kualitas demokrasi menggambarkan sejauhmana pemerintah dapat memberikan kepuasan kepada masyarakat pemilihnya dan merespon kepentingan dan kebutuhan masyarakat dalam konteks

3 Richard Crook dan James Manor, 200. *Democratic Decentralization*. OED Working Paper Series No. 11, Washington DC: The World Bank.

*governance*. Demokrasi sebagai isi mencerminkan sejauhmana masyarakat dan asosiasi memiliki kesetaraan politik dan dapat memberikan penilaian terhadap kinerja pemerintah. Dimensi kualitas prosedural dalam demokrasi dicerminkan oleh adanya prinsip *rule of law*, partisipasi, kompetisi, dan akuntabilitas. Demokrasi memerlukan kontrol masyarakat terhadap keputusan publik dan pembuat keputusan publik. Selain itu, demokrasi juga memerlukan kesetaraan antarmasyarakat dalam relasinya dengan keputusan publik. Prinsip dasar ini menjadi landasan *good governance*, yakni partisipasi, representasi, akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan solidaritas.

Adapun *good governance* merujuk pada suatu proses dan aspirasi menuju *governance systems* yang lekat dengan nilai-nilai: (a) institusi publik yang efisien, terbuka, transparan, dan akuntabel di semua level, termasuk prosedur pembuatan keputusan yang jelas; (b) pengelolaan sumber daya manusia, alam, ekonomi dan finansial yang efektif dan efisien untuk tujuan pembangunan yang adil dan berkesinambungan; (c) masyarakat demokratis dikelola dengan mempertimbangkan hak asasi manusia dan prinsip-prinsip demokrasi; (d) partisipasi *civil society* dan kewajibannya melalui mekanisme yang sah (*legal*).<sup>4</sup> Semua nilai-nilai tersebut sangat relevan untuk melihat fenomena *good governance* di Indonesia.

Kerusakan demokrasi dapat disebabkan oleh tiga hal: *state weakness*, *accountability weakness* dan *representative weakness*. *State weakness* dicerminkan oleh perbuatan monopoli kekuasaan negara, baik secara vertikal antarlevel pemerintahan maupun secara horizontal antarlembaga-lembaga negara. Pada sisi lain, *state weakness* juga dicerminkan oleh lemahnya infrastruktur administratif yang dapat menopang terpenuhinya harapan masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan. Dalam unsur *accountability weakness*, di Indonesia hal ini ditandai oleh lembaga peradilan yang kurang independen dan penyalahgunaan kewenangan oleh pejabat publik dan birokrat. Salah satu indikasinya yaitu tingkat korupsi politik dan birokrasi yang masih tinggi. Sebagai contoh, munculnya

---

4 Jon Pierre dan B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

beberapa kasus korupsi di DPR RI, Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Direktorat Pajak, dan Kementerian Agama.<sup>5</sup> Sedangkan dalam hal *representative weakness*, antara lain, ditunjukkan oleh kesenjangan dan ketidakmatangan *civic-self organization*, jaringan asosiasi-asosiasi kepentingan yang masih lemah dan sistem kepartaian yang tidak stabil.

Lepas dari itu, mengenai partai politik, saat ini sedang terjadi perubahan paradigma dan fungsi partai politik di Indonesia. Partai politik tidak lagi menjadi instrumen dalam pendidikan politik, integrasi politik dan artikulasi kepentingan. Partai politik juga tidak memiliki *political merit system* yang kuat dan tidak memiliki ideologi perjuangan yang jelas. Sistem kaderisasi partai kurang memadai. Puncak rusaknya atau kebobrokan sistem nilai politik ini adalah indikasi kecenderungan menjadikan partai politik sebagai sumber untuk memenuhi ambisi dan kepentingan pribadi. Negara menjadi lemah karena bangunan partai politik yang rapuh. Proses pembelajaran politik akhirnya tidak berjalan.

Partai politik yang seharusnya menjadi pilar penting demokrasi dan salah satu tulang punggung kehidupan politik ternyata tidak disertai dengan penguatan *political merit system* dan modernisasi pengelolaan partai politik. Kekuasaan partai politik menjadi tidak tak terbatas. Hal ini tentunya mengancam keberlangsungan kehidupan negara yang demokratis dan menyebabkan *political corruption* yang serius dalam kehidupan bernegara.

Dalam sistem partai politik yang rusak, calon independen atau perseorangan merupakan alternatif untuk memperbaiki *representative weakness*. Dengan demikian, partai politik tidak menjadi satu-satunya wadah atau lembaga bagi masyarakat untuk dicalokan dalam proses pemilihan umum kepala daerah. Bagi partai politik hal ini merupakan tekanan (*pressure*) tersendiri yang semestinya dimaknai sebagai upaya perbaikan kinerja dan kaderisasi partai. Jika partai politik tidak mau melakukan penguatan, bisa jadi lembaga ini akan ditinggalkan oleh masyarakat dan mengalami deligitimasi serius.

---

5 Kasus korupsi di berbagai lembaga tersebut bisa dilihat dari banyaknya pemberitaan, baik di media cetak maupun elektronik.

### 3. TANTANGAN PILKADA

Dalam masyarakat Indonesia yang majemuk (baik dilihat dari segi etnik, ras, maupun agama) pelaksanaan Pilkada bukanlah hal yang sederhana untuk dilakukan. Tantangan yang dihadapi pemerintah dan penyelenggara pemilu cukup berat. Sebab, realitas sosial masyarakat Indonesia bukan saja majemuk, melainkan mayoritasnya juga masih bersifat patrimonial. Di beberapa daerah, bahkan, hubungan antara penduduk pribumi dan pendatang masih rentan.

Kerawanan akan munculnya konflik dalam pilkada juga karena tingkat kesenjangan pendidikan dan ekonomi antarmasyarakat masih cukup tinggi. Demikian juga dengan ketidakmerataan pembangunan informasi. Bisa dipahami bila banyak masyarakat yang tidak memahami substansi tujuan pilkada dan mudah terprovokasi oleh kepentingan politik tertentu.

Atas dasar itu, tantangan pilkada dapat dikatakan terjadi di semua tahapan, mulai dari tahap penjurangan calon, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, hasil penghitungan suara, sampai tahap pengawasan dan proses hukum. Tugas berat jelas diemban bukan saja oleh penyelenggara pemilu, yakni KPU dan Bawaslu, melainkan juga pemerintah. Mereka dituntut untuk memperlihatkan profesionalitas, akuntabilitas, dan netralitasnya di hadapan publik dan partai politik peserta pemilu. Selain peraturan dan kebijakan yang dibuatnya harus sesuai dengan Undang-Undang dan ketentuan yang berlaku, KPU dan Bawaslu harus dapat memperlihatkan profesionalitas dan akuntabelitasnya dalam tataran pelaksanaan. Sikap partisan bukan saja akan menjadikan Pilkada cacat secara moral dan hukum, melainkan juga dapat menimbulkan kerusuhan sosial.

Hal yang sama juga dituntut pada pemerintah dengan memberikan dukungan staf dan data yang diperlukan KPU dan Bawaslu. Persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang terjadi pada pemilu 2009 dan beberapa pilkada, termasuk pilkada DKI Jakarta 2012, pada dasarnya bersumber dari kurang akuratnya data kependudukan yang diberikan pemerintah daerah kepada KPU.

Sejauh ini pelaksanaan pilkada memperlihatkan adanya sejumlah

persoalan di semua tahapan pilkada. Bahkan, juga dalam tahapan penjurangan calon. Pilkada Aceh 2011, misalnya, sempat tertunda karena Partai Aceh keberatan dengan pencalonan kembali Gubernur Aceh *incumbent* meskipun yang bersangkutan mendaftarkan dirinya dari jalur independent. Keberatan Partai Aceh adalah karena yang bersangkutan merupakan anggota Partai Aceh sehingga dikhawatirkan akan memecah suara pemilih partai tersebut nantinya.

Contoh kasus lain adalah persoalan dua calon kepala/wakil kepala daerah yang dicalonkan oleh satu parpol yang sama. Persoalan ini kadang muncul akibat adanya kepengurusan ganda dan lambatnya penyelesaian hukum.

Persoalan-persoalan yang muncul dalam pelaksanaan pilkada umumnya disebabkan oleh cara kerja penyelenggara pemilu yang diduga tidak transparan dan sulit diakses oleh publik dan para parpol peserta pilkada. Kurang intensnya komunikasi dan sosialisasi sejumlah peraturan juga menjadi sumber konflik antara penyelenggara pemilu dan parpol peserta pilkada.

Lepas dari itu secara umum dapat dikatakan bahwa perkembangan atau dinamika pilkada dengan sejumlah tantangannya cenderung menunjukkan tanda-tanda ke arah yang lebih positif yaitu menuju ke kedewasaan atau kematangan politik. Namun, itu tidak berarti menafikan adanya sejumlah daerah yang masih menampilkan gambaran sebaliknya yang antara lain dicirikan oleh adanya konflik pasca pilkada. Secara persentase hal terakhir ini tidak signifikan.

Dalam proses *learning by doing* ini daerah-daerah melaksanakan demokrasi dengan tingkat yang variatif, khususnya dalam pilkada. Sejumlah daerah relatif berhasil melaksanakan pilkada secara damai dan demokratis (*free and fair*), sementara beberapa daerah lainnya mengalami konflik dan bahkan kekerasan pasca pilkada. Fragmentasi yang ada dalam masyarakat, baik kekuatan politik maupun partai politik berkontribusi signifikan terhadap kehidupan politik yang menghasilkan dinamika politik lokal yang khas. Masalahnya, sejauhmana daerah-daerah mampu mengelola perbedaan kepentingan politik dan silang pendapat yang seringkali menjadi pemicu utama terjadinya konflik-konflik politik di

tingkat lokal, termasuk perbedaan kepentingan dalam mengelola daerah, seperti pembentukan peraturan daerah (perda) terkait syariah, retribusi dan juga tuntutan pemekaran wilayah. Selain itu, konflik tersebut juga muncul karena maraknya penyimpangan atau distorsi yang dilakukan oleh elit.

Sebagai contoh, ekses dari pertarungan politik di tingkat provinsi dan/ atau kabupaten/kota dapat membawa proses pembelahan politik antara massa dan para elit politik di daerah. Sebagian besar peta persoalan konflik cenderung terkait dengan persoalan momentum politik, di mana pilkada acapkali dijadikan sarana yang tepat untuk melampiaskan kekecewaan dan ketidakpuasan. Sayangnya, momentum politik dalam berdemokrasi di tingkat lokal ini kerap kali diwarnai oleh kekerasan politik.

Oleh karena itu, yang diperlukan daerah adalah bagaimana meredam kemungkinan memanasnya dinamika politik lokal dan membuat pilkada lebih efektif dan konstruktif terhadap kemajuan daerah. Dengan kata lain, pemilihan pimpinan daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota secara langsung tersebut tidak perlu memunculkan konflik atau kekerasan. Karena semakin besar jumlah konflik dalam pilkada akan mendelegitimasi kualitas demokrasi. Secara teori asumsi demokrasi akan mampu mengurangi konflik dan kekerasan tidak terbukti. Hal ini akan menurunkan semangat dan meningkatkan golput di Indonesia.

Terjadinya fragmentasi kekuatan politik elit dan massa di tingkat lokal bukanlah hal yang mudah untuk dikelola, apalagi di era pilkada sekarang ini. Kecenderungan koalisi partai yang didasarkan atas kepentingan sesaat, yang sifatnya spontan dan bahkan terkadang terkesan agak dipaksakan, misalnya, justru tidak berkontribusi positif terhadap munculnya pemimpin yang amanah. Silang pendapat mengenai calon yang mengikuti pilkada telah mendorong konflik internal partai dan/atau gabungan partai. Tidak jarang pola koalisi antara elit partai di tingkat DPW/DPD/DPC tidak sama dengan calon yang diusulkan oleh DPP. Silang pendapat tersebut tidak saja menimbulkan konflik, tetapi juga menimbulkan kekisruhan dalam kepemimpinan partai.

Oleh karena itu, perebutan kekuasaan di era pilkada acapkali disertai oleh kekecewaan elit yang melibatkan massa yang berbuntut pada tindakan-

tindakan anarkhis yang dapat memicu konflik, baik pada tingkat internal partai maupun eksternal partai. Pilkada merupakan sejarah baru, karena sejak Indonesia merdeka, cara seperti itu tidak pernah diwacanakan, apalagi dipraktikkan. Perubahan cara memilih ini, membawa sejumlah implikasi politik bagi perkembangan politik lokal. Rakyat menjadi penentu dalam perebutan kekuasaan di tingkat lokal, karena merekalah yang memiliki suara untuk menentukan siapa yang berhak untuk berkuasa. Meskipun demikian, sifat oligarkis masih tergambar karena siapa yang berhak untuk dipilih oleh rakyat, terlebih dahulu ditentukan oleh partai-partai politik yang mencalonkannya.

Dari pelaksanaan pilkada sejak Juni 2005, sebagian besar pilkada dilaksanakan dengan baik, terbuka, aman dan demokratis. Namun demikian, nuansa konflik pun tidak dapat dihindari. Terdapat sejumlah pelaksanaan pilkada yang disertai oleh konflik, dengan karakteristik yang berbeda-beda. Konflik yang berciri anarki massa dalam pilkada, misalnya terjadi di Kabupaten Tuban (Jawa Timur), Kabupaten Kaur (Bengkulu), Kabupaten Binjai, Kota Mataram, Kabupaten Gresik, Kabupaten Muna, Sula-Maluku Utara, Kota Solok, Indragiri Hulu, Padang Pariaman, Maluku Utara, Sulawesi Selatan, dan Pilkada di Jawa Timur dan lain-lain. Sifat konfliknya pun cukup variatif dan cenderung melibatkan massa yang berjumlah besar (*massive*).

Dari konflik yang terjadi selama pilkada, dapat dipolakan dalam dua kecenderungan yaitu pertama, bentrokan massa, tindakan anarkis, dan bahkan kerusuhan yang disertai dengan perusakan gedung dan rumah kandidat, penyegelan kantor KPUD dan penggunaan massa dalam aksi-aksi protesnya. Kedua, pertentangan atas hasil pilkada yang cukup rumit misalnya terjadi di Kota Depok, Kabupaten Cilegon, Kabupaten Pangkep, pilkada di Maluku Utara dan Sulawesi Selatan, pilkada di Jawa Timur, dan lain-lain.

Konflik dalam pilkada tersebut antara lain dipicu oleh beberapa masalah, yaitu: *pertama*, akibat mobilisasi politik atas nama etnik, agama, daerah, dan darah; *kedua*, akibat materi kampanye yang negatif yang menjelekkan pasangan lain; *ketiga*, akibat adanya premanisme politik dan pemaksaan kehendak; *ke-empat*, akibat manipulasi dan kecurangan

dalam perhitungan suara; *kelima*, akibat perbedaan penafsiran terhadap aturan main penyelenggaraan pilkada. Selain itu, konflik juga dipicu oleh persoalan kontestasi kepentingan antar calon, khususnya dalam cara-cara untuk memenangkan perebutan kekuasaan di satu sisi, dan di sisi lain dipicu oleh isu-isu yang cenderung menghasut massa, sehingga terjadi kerusuhan dan anarki.

Munculnya konflik politik, bahkan kekerasan politik, di sejumlah daerah selama ini ada benang merahnya. Konflik itu misalnya, tidak terlepas dari masih menduanya pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung. Di satu sisi, pemilihan kepala daerah dipandang sebagai bagian dari "rejim otonomi daerah." Di sisi lain, di dalam pelaksanaannya, menggunakan sebagian dari "rejim pemilu." Fenomena tersebut, khususnya dapat menjelaskan masalah dalam konteks makro saja. Di tataran realitas, kasus-kasus yang muncul itu memiliki kekhususan. Sebagaimana disebutkan di atas bahwa beberapa konflik pilkada cukup variatif dan solusinya juga tidak sama. Sejumlah daerah bisa menyelesaikan konflik itu secara damai (antara lain Depok), namun sejumlah daerah lainnya mengalami *dead lock* sehingga kerusuhan tak terhindarkan (antara lain Kaur, Tuban, dan Maluku Utara).

Dari beberapa konflik tersebut, tampaknya konflik dalam pilkada sifatnya sesaat atau sementara. Meskipun demikian hal tersebut dapat menciderai esensi dan makna demokrasi. Pada dasarnya demokrasi tidak membolehkan cara-cara yang anarkis dalam memperjuangkan kepentingan politik. Banyaknya kasus konflik dalam pilkada selama rentang waktu Juni 2005-Desember 2012 menunjukkan bahwa kedewasaan politik di tingkat lokal masih menjadi salah satu masalah krusial. Perilaku elit yang kurang menauladani yang melibatkan massa dalam konflik pilkada menjadi salah satu faktornya. Idealnya, elit politik menggunakan saluran-saluran yang disediakan dalam sistem demokrasi, seperti melalui gugatan ke MK, menggunakan peradilan dan lain-lain sehingga dapat mereduksi cara-cara yang anarkhis.

Tantangan bagi penguatan demokrasi atau konsolidasi demokrasi lokal sejauh ini berkaitan dengan pemberian akses demokrasi kepada masyarakat, pembentukan dan penguatan institusi-institusi demokrasi. Di

titik inilah desentralisasi dan otonomi daerah memiliki peran yang sangat penting dalam konsolidasi demokrasi. Peran desentralisasi/otonomi daerah dalam konsolidasi demokrasi tersebut bisa diwujudkan melalui otoritas lokal dalam menjawab aspirasi dan kebutuhan masyarakat lokal. Sebagai contoh, melalui institusi-institusi demokrasi lokal (baik formal maupun informal) aspirasi rakyat bisa diserap, direspon dan diakomodasi.

## 4. PROSPEK PILKADA

Dinamika pilkada selama rentang waktu 2005-sekarang (7 tahun) ini menunjukkan bahwa tantangan yang dihadapi daerah dalam melaksanakan pilkada cukup berat. Meskipun demikian, masyarakat daerah tetap antusias melanjutkan pilkada langsung. Di tengah-tengah proses *learning by doing* dalam melaksanakan demokrasi, kekuatan-kekuatan sosial (*societal forces*) dalam masyarakat tidak hanya mendorong reformasi partai, tetapi juga menuntut calon perseorangan bisa mengikuti pilkada. Tuntutan tersebut cukup berhasil. Sejak pasca Pilkada DKI Jakarta 2007 daerah-daerah mulai mempromosikan calon perseorangan. Tidak kurang dari 5 pasangan calon perseorangan berhasil memenangkan pilkada. Hal ini menunjukkan bahwa lahirnya pimpinan daerah yang bisa jadi tidak terepresentasikan aspirasinya melalui parpol atau gabungan parpol.

Keikutsertaan calon perseorangan di pilkada ini sekurang-kurangnya bisa menjadi jembatan (*birdging*) macetnya fungsi representasi yang sejauh ini belum dilakukan parpol secara memadai. Selain itu, hal ini juga berpengaruh positif terhadap proses pencerahan atau pembelajaran politik kepada masyarakat. Bahkan, bagi parpol ini merupakan sebuah tantangan berbenah diri untuk menjadi pilar demokrasi.

Sebagai salah satu pilar penting demokrasi lokal, pilkada diharapkan dapat menghasilkan pemimpin yang amanah yang mampu memajukan daerah dan masyarakatnya serta bertanggungjawab kepada rakyat. Pimpinan harus mampu mempertanggungjawabkan pembangunan yang dilakukannya, khususnya, yang berkaitan dengan pelayanan publik (seperti pendidikan, kesehatan, perizinan) dan perbaikan kesejahteraan

rakyat. Pemimpin daerah yang amanah adalah yang mampu mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, yang transparan dan akuntabel.

Demokrasi dalam konteks daerah bisa dipandang sebagai suatu proses pembelajaran yang berkesinambungan. Dari perspektif ini, masa depan demokrasi daerah akan diwarnai oleh upaya pembelajaran dan perbaikan demokrasi yang tiada henti, di mana elemen-elemen demokrasi yang muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan memiliki tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap daerah. Masing-masing daerah dengan kekhasan dan karakteristiknya tersebut melaksanakan pilkada dengan hasilnya yang variatif juga. Banyaknya tantangan yang dihadapi daerah bisa jadi mendorong daerah-daerah untuk memperbaiki pelaksanaan pilkada dan membuatnya berkualitas.

Karena itu, ke depan diperlukan soliditas *civil society* dalam mendorong demokrasi lokal. Pengalaman empirik menunjukkan bahwa pilkada memerlukan peran *civil society* yang lebih riil melalui *pressure* mereka terhadap para elit dan aktor dari berbagai latar belakang, terutama partai politik. Dengan itu diharapkan terciptanya pilkada yang *free and fair*, yang tidak didominasi politik uang (*money politics*) dan/atau politik transaksional dan juga politisasi isu-isu sensitif (seperti SARA). Pengalaman daerah-daerah menunjukkan bahwa perubahan menuju demokrasi tidaklah mudah. Bercokolnya nilai-nilai lama yang kurang kompatibel dengan demokrasi telah menghambat demokratisasi. Nilai-nilai seperti patronase, feodalisme dan senioritas (yang cenderung *top down*) menjadi kendala serius demokrasi di daerah. Demokrasi akan sulit diperjuangkan bila nilai-nilai budaya lokal, peran elit dan aktornya kurang mendukung demokrasi.<sup>6</sup>

Meningkatnya jumlah media (cetak, elektronik, dan media sosial), intelektual dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) diharapkan mampu memberikan *pressure* yang signifikan terhadap *stakeholders* terkait pilkada untuk melakukan perubahan. Perbaikan kualitas pilkada tidak hanya semata-mata tergantung payung hukum (*legal framework*-nya), tetapi juga tergantung kualitas partai politik: apakah partai mampu melakukan

---

6 Lihat R. Siti Zuhro (dkk.), *Model Demokrasi Lokal*. Jakarta: PT THC Mandiri.

reformasi. Kekuatan infrastruktur politik (parpol, media, mahasiswa, intelektual, LSM) menjadi harapan baru perbaikan kualitas demokrasi Indonesia.

Semakin nyaring suara *civil society* meneriakan pentingnya pilkada untuk memperbaiki kualitas pemerintahan dan memberdayakan masyarakat daerah akan semakin besar pula *pressure* yang diterima lembaga terkait pilkada (KPUD, Panwaslu, Birokrasi dan Parpol) agar membuat mereka mau mendengarkan tuntutan rakyat. Pilkada akan lebih bermakna bila mampu melibatkan semaksimal mungkin rakyat dalam setiap tahapan untuk berperan serta dan mengawalinya. Distorsi pilkada bisa jadi menurun seiring dengan pengawasan langsung yang dilakukan rakyat. Pilkada DKI Jakarta, misalnya, bisa menjadi *lesson learned* atau *role model* yang baik bagi daerah-daerah yang menginginkan pilkada berlangsung secara substansial dengan pemilih yang rasional.

## 5. PENUTUP

Pengalaman pilkada di 33 provinsi, 398 kabupaten, 99 kota menunjukkan dengan jelas bahwa meskipun pilkada di sebagian besar daerah ini berlangsung damai, aman dan demokratis, substansi demokrasinya belum tersentuh seluruhnya. Setidaknya hal ini bila dilihat dari prinsip penyelenggaraan pilkada merujuk pada eksisnya (1) jaminan akan representasi politik (jujur dan adil, keleluasaan memilih calon), (2) peningkatan efektivitas pemerintahan (kepala daerah dan wakil kepala daerah yang kompak, birokrasi yang netral, dukungan yang kuat dari DPRD dan masyarakat), dan (3) penyelenggaraan pilkada secara efisien (pembiayaan yang rendah yang ditanggung pemerintah pusat, pemda, KPU/KPUD dan calon).

Dengan kata lain, pilkada yang berlangsung selama ini masih menyisakan pekerjaan rumah yang perlu dituntaskan. Undang-Undang Pilkada yang baru hasil pembahasan Komisi 2 DPR RI dan Pemerintah semestinya merespon kekurangan-kekurangan yang ada di tataran empirik. Hal ini diperlukan untuk perbaikan peraturan pilkada agar pilkada yang dipilih

secara langsung oleh rakyat tak hanya memberikan kemanfaatan terhadap terciptanya pemerintahan daerah yang kuat dan efektif, tapi juga sebagai pembelajaran bagi rakyat atau proses pendalaman demokrasi di daerah-daerah.

Pelaksanaan demokrasi lokal melalui pilkada menarik untuk diteliti, khususnya berkaitan dengan keragaman daerah dalam merespon tantangan yang dihadapi. Pelajaran yang dapat ditarik dari pelaksanaan pilkada di provinsi, kabupaten dan kota tersebut adalah bahwa pilkada masih menghadapi berbagai tantangan, khususnya dari segi prosedur dan penyelenggaraan, sehingga tak jarang memicu konflik politik di tingkat lokal.

Meskipun demikian, sebagian kasus di sejumlah daerah menunjukkan bahwa arah demokrasi lokal yang ditempuh relatif positif, di mana kesadaran politik masyarakat meningkat, khususnya dalam berpartisipasi untuk memilih pemimpin. Masalahnya adalah bagaimana menjaga agar partisipasi masyarakat yang cenderung tinggi tersebut tidak dibelokkan menjadi dukungan politik yang sifatnya ke luar dari koridor demokrasi. Partisipasi masyarakat yang berkorelasi positif terhadap hasil pilkada adalah terpilihnya pemimpin yang amanah.

## Daftar Pustaka

- Arghiros, Daniel, 2001, *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Routhledge.
- Crook, Richard dan James Manor, 200. "Democratic Decentralization". *OED Working Paper Series* No. 11, Washington DC: The World Bank.
- Migdal, Joel S., 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler. 2002. "The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction," *International Political Science Review* 23, 1 (January): 5-27.

- Nordholt, Henk S. dan Gerry van Klinken, 2007. *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: YOI & KITLV.
- Pierre, Jon dan B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Smith, B.C., 1985, *Decentralization, the Territorial Dimension of the State*. George Allen Uhwin.
- Zuhro, R. Siti, 2005, "Perjuangan Demokrasi melalui Pilkada: Studi Kasus Keterlibatan Birokrasi dalam Pilkada di Jember, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Jakarta: LIPI, Vol. XXXI, No. 2.
- \_\_\_\_\_, 2006, "Tantangan Pilkada dan Perubahan Pola Hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD", *Jurnal Autonomia*, Vol. I, No. 1.
- \_\_\_\_\_, 2006, "Pilkada yang Demokratis dan Damai di Malang (Jawa Timur)", dalam Syafuan Rozi (ed.), *Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung di Indonesia: Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik - LIPI.
- \_\_\_\_\_, 2008, "Amuk Massa Pasca Pilkada Tuban: Masalah, Penyebab dan Implikasinya", dalam M. Nurhasim (ed.), *Konflik Pilkada Langsung 2005-2008*, Jakarta: LIPI Press.
- Zuhro, R. Siti dkk, 2008. "Pilkada DKI Jakarta: Masalah dan Prospeknya", dalam Abdussomad Abdullah (ed.), *Globalisasi dan Demokratisasi: Meretas Jalan Menuju Kejatidirian*. Jakarta: PT THC Mandiri.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Demokrasi Lokal: Peran Aktor dalam Demokratisasi di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*. Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- \_\_\_\_\_, 2011 (dkk.), *Model Demokrasi Lokal*. Jakarta: PT THC Mandiri.



# PELAJARAN DARI PEMILUKADA DKI 2012 (MASUKAN DARI PENYELENGGARA TERHADAP RUU PILKADA)

Oleh: **Ramdansyah**<sup>1</sup>

## ABSTRACT

There are numbers of issues emerged in DKI Local Leader Election, among them are the independent candidacy, voter list to evaluation towards the existence of Gakumdu (Integrated Law Enforcement). On the phase of independent candidacy, there was theft on political rights by taking the Identity Card without having a prior permission from the holder and made a supporting statement letter with a phony signature on one of candidates. Therefore, the main thing in identifying independent candidacy is tracing properly the verification process towards the Identity Card's data of the candidate's supporter. Moreover, the treatment given towards the independent candidates should be the same treatment as other candidates from political party so the examination of administration files of candidates by KPU can be conducted towards candidates, both from political party or independent. As for the issue on voter list, righteously it can be concluded by the presence of e-KTP (electronic identity card) and optimization the usage of Population Administration Information System (SIAK) as an information system that uses information technology and communication to facilitate the management of population administration information. The other issue is the evaluation on Integrated Law Enforcement Centers (Sentra Gakumdu) that is thick with the ego inter-sectors. From the beginning, before the establishment of Sentra Gakumdu, the communication and coordination

---

1 Ketua Panwaslu DKI Jakarta 2012

factor between these three institutions have been one of determinant keys in ensuring the criminal enforcement of Elections run smoothly. A common perception definitely must be built first from all institutions in Gakumdu. Moreover, the valuable lessons from DKI Local Leader Election 2012 that was conducted by Election Monitoring Committee (Panwaslu) of DKI Jakarta Province is maximizing the people's participation and monitoring agency.

Keywords: DKI Local Leader Election, Independent Candidacy, Voter List, Gakumdu.

## A. PENDAHULUAN

Pemilukada DKI Jakarta 2012 diapresiasi banyak pihak. Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi, menyatakan bahwa ada pelajaran berharga dari Pemilukada ini. Pelajaran berharga ini tentunya dapat digetok-tularkan ke sejumlah Pemilukada yang tengah dan akan berlangsung di sejumlah daerah. Pelajaran yang dapat dipetik tentunya akan lebih bermanfaat jika dimasukkan dalam Rancangan Undang-Undang Pemilukada yang masih dalam pembahasan di DPR RI.

Ada sejumlah persoalan yang muncul dalam Pemilukada DKI Jakarta. Persoalan bermula dari daftar pemilih yang diduga bermasalah, verifikasi faktual pencalonan persorangan, dan kampanye terselubung dengan menggunakan isu SARA. Isu demi isu menghiasi wajah Pemilukada di ibukota. Tahapan Pemilu Gubernur yang sama di Provinsi Kalimantan Barat dan pemungutan suara pada tanggal yang sama 20 September di Kalbar kurang mendapat perhatian media. Meski demikian, Pilgub 2012 di Jakarta selalu mendapat tempat berita utama di sejumlah media nasional dan lokal.

Klimaks dari Pilgub DKI Jakarta yang diduga akan terjadi kerusuhan dan konflik horizontal ternyata sama sekali tidak terjadi. Penelitian Achmad Herman tentang Pilkada Poso mengungkapkan keberadaan Pilkada merupakan potensi konflik yang sangat besar terkait isu SARA.<sup>2</sup> Namun

---

2 Achmad Herman, *Fenomena Agama dalam Rekrutmen Elit Politik Lokal, Kasus Pilkada Poso dan Morowali di Provinsi Sulawesi Tengah*, dalam Hamdan Basyar dan Fredy BL. Tobing, *Kepemimpinan Nasional*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajara, 2009), hal. 260-284

masyarakat, pengamat, bahkan penyelenggara di Jakarta kebingungan, tidak ada kerusuhan sedikitpun terjadi. “koq bisa aman, yah?”. Hingar bingar Pemilukada di DKI Jakarta yang diduga mencapai klimaks pada saat pemungutan suara 20 September 2012 justru hening dan senyap. Pada pukul 07.00 hari pemungutan suara disaat Tempat Pemungutan Suara (TPS) dibuka semua orang berdoa cemas agar Jakarta tetap aman. Satu, dua, dan tiga jam kemudian doa warga Jakarta terjawab sudah. Sejarah mencatat ini adalah Pemilukada terbaik yang terjadi.

Hitung cepat yang dilakukan lembaga survei yang menyatakan pasangan calon Jokowi-Basuki sebagai pemenang sekitar pukul 15.00 tidak dijawab dengan ancaman pekik “lawan”, tetapi ucapan selamat dari Fauzi Bowo. Usai penghitungan resmi oleh KPU DKI Jakarta kubu Fauzi-Nachrowi juga tidak melakukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi meski selisih suara relatif rendah terpaut 7%.

Tulisan ini adalah refleksi penyelenggara yang terlibat langsung dalam Pemilukada. Sekalipun penulis belum melakukan riset mendalam terkait isu daftar pemilih, pencalonan perseorangan dan kampanye SARA, tetapi dapat menjadi titik awal minat untuk melakukan riset terkait dengan serial buku Pemilu.<sup>3</sup> Tulisan ini juga akan mengevaluasi penegakan hukum Pemilukada yang berada dalam Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu).<sup>4</sup>

## **B. IDENTIFIKASI MASALAH**

### **1. Evaluasi Calon Perseorangan**

Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur dapat menggunakan jalur partai politik dan jalur perseorangan. Pencalonan melalui partai

---

3 Penulis meluncurkan buku *Sisi Gelap Pemilu 2009* terkait karut marutnya Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009. Karena Pemilukada DKI 2012 berlangsung aman dan lancar, maka serial buku Pemilu berikutnya yang tengah dalam proses riset berjudul *Sisi Terang Pemilukada DKI 2012*

4 Gakumdu ini adalah lembaga yang masuk dalam Sistem Peradilan Pidana; Kepolisian, Kejaksaan dan Kehakiman ditambah dengan Pengawas Pemilu.

politik sudah umum berlaku, tetapi calon perseorangan adalah pertama kali berlangsung dalam Pemilu pada DKI Jakarta. Diharapkan calon perseorangan dapat menjadi alternatif bagi warga yang mungkin sudah bosan dengan calon pemimpin berasal dari kalangan partai. Sayangnya, pencalonan dari jalur perseorangan memiliki persoalan tersendiri.

Pada tahapan pencalonan perseorangan terjadi pencurian hak politik warga. Pencurian hak politik dilakukan dengan mengambil KTP tanpa ijin pemilik dan membuat surat pernyataan dukungan tanda tangan palsu kepada salah satu pasangan calon. Banyak KTP penduduk DKI sengaja dimasukkan untuk mendukung. Kenyataannya, mereka tidak mendukung sama sekali.

Praktik pencatutan termasuk kegiatan pencurian hak politik jelas merugikan seseorang dan menguntungkan calon perseorangan. Penyelenggara Pemilu seperti komisioner KPU Pulau Seribu, Ketua Panwaslu Provinsi, Panwascam, PPL, PPS, dan juga birokrat seperti Camat dan Lurah masuk sebagai pendukung palsu pasangan calon perseorangan. Penulis selaku Ketua Panwaslu pada DKI Jakarta turut menjadi korban pencatutan massal ini.

Ada apa dibalik fenomena pencatutan KTP Penyelenggara Pemilu? Jawaban pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut: *Pertama*, Bakal calon pasangan perseorangan sebenarnya masih belum memiliki basis massa yang jelas. Syarat dukungan bakal calon perseorangan 4% bukanlah hal yang mudah. Alih-alih mendapat dukungan murni warga Jakarta, malah terjebak pada praktek jual beli KTP atau tukar sembako. Panwaslu sudah menemukan potensi hal tersebut di sejumlah Kelurahan. Dari pelaporan petugas pengawasan di Kelurahan Kamal dan Tegal Alur, Kecamatan Kalideres ada dugaan pembelian Bundel KTP seharga Rp. 700 per lembar. Di Kecamatan Pulogadung terdapat penukaran KTP dengan sembako.

*Kedua*, Fenomena politik transaksional yang dituding banyak pengamat kerap kali terjadi di partai politik dapat menimpa calon alternatif dari jalur perseorangan. Berbeda dengan partai politik, calon perseorangan ternyata kesulitan untuk membangun basis massa hingga tingkat kelurahan. Tampaknya pasangan calon independen menggunakan pihak ketiga untuk mendapatkan dukungan KTP. KTP-KTP dukungan berasal dari oknum

petugas di kelurahan atau *leasing* kendaraan. Selain fotokopi KTP juga disertai pernyataan dukungan yang tanda-tanggannya dipalsukan.

Tabel 1. Dibawah ini memperlihatkan bahwa terdapat 496.155 KTP yang disertakan oleh pasangan calon Faisal-Biem pada saat pendaftaran calon perseorangan. Jumlah ini memenuhi syarat tahapan awal dukungan, yakni 4% dari jumlah penduduk (melebihi ambang batas 407.340 KTP). Pasangan calon ini berdasarkan data Panwaslu DKI pada tengat verifikasi pertama perseorangan jumlahnya susut hanya 202.492 saja. Alhasil data terakhir yang berhak lolos adalah 6.537 KTP. Data ini tanpa memperhatikan hasil verifikasi administrasi dari KPU Jakarta Timur, karena komisioner KPU Jakarta Timur yang bertanggung jawab dengan verifikasi pencalonan dilaporkan ke DKPP karena tidak mau memberikan data (dari 142.404 data awal dukungan menjadi 116.327 dukungan KTP tanpa diketahui jumlah dukungan ganda, KTP ganda, bukan dari kelurahan setempat dan lainnya). Jika diasumsikan data verifikasi administrasi KTP di Jakarta Timur adalah sama dengan data verifikasi faktual, maka 6.537 KTP ditambah 116.327 menjadi 122.864 dukungan riel. Angka ini masih kurang dari ambang batas.

Tabel 1. Verifikasi Tahap Pertama Pencalonan Faisal Biem Bhenyamin

| KOTA/<br>KAB | DATA AWAL | ADMINISTRASI PPS |        |          |        | LOLOS ADM<br>DI PPS | VERIFIKASI |        |           |       |
|--------------|-----------|------------------|--------|----------|--------|---------------------|------------|--------|-----------|-------|
|              | KPU       | Dukung           | KTP    | Bkn Kel  | Lain   |                     | Faktual    | Tolak  | Tdk Penuh | Final |
|              | PROV      | Ganda            | Ganda  | setempat | Lain   |                     |            | Dukung | Syarat    |       |
| Jakpus       | 128,990   | 67               | 5,793  | 666      | 1,885  | 23,672              | 909        | 479    | 3,747     | 1,356 |
| Jaktim       | 142,404   |                  |        |          |        | 116,327             |            |        |           |       |
| Jaksel       | 81,675    | 18,323           | 12,384 | 2,056    | 10,639 | 46,023              | 11,789     | 719    |           |       |
| Jakbar       | 72,127    | 12               | 8,770  | 2,266    | 2,835  | 10,652              | 6,500      | 1,643  | 1,788     | 1,284 |
| Jakut        | 69,464    | 30               | 2,508  | 288      | 382    | 4,462               | 3,404      | 276    | 409       | 2,898 |
| Kep. Seribu  | 1,495     | 39               | 38     | 50       | 10     | 1,356               | 1,356      | 360    |           | 999   |
| JUMLAH       | 496,155   | 18,471           | 29,493 | 5,326    | 15,751 | 202,492             | 23,958     | 3,477  | 5,944     | 6,537 |

SUMBER MAJALAH BANG AWAS EDISI MARET 2012

Tabel 2 memperlihatkan bahwa terdapat 666.196 KTP yang disertakan oleh pasangan calon Hendarji Ariza pada saat pendaftaran perseorangan dibuka. Jumlah ini melebihi syarat 4% dari jumlah penduduk. Pasangan calon ini berdasarkan data Panwaslu DKI jumlahnya susut menjadi 328.527. Alhasil data terakhir yang berhak lolos adalah 14.817 KTP. Tabel 2 ini juga harus menafikan hasil verifikasi administrasi KPU Jakarta Timur.

Jika diasumsikan data verifikasi administrasi KTP di Jakarta Timur adalah sama dengan data verifikasi faktual, maka 14.817 KTP ditambah 135.203 menjadi 150.020 dukungan riil. Angka ini juga masih kurang dari ambang batas.

Tabel 2. Verifikasi Tahap Pertama Pencalonan Hendarji Ariza

| KOTA/<br>KAB  | DATA AWAL      | ADMINISTRASI PPS |              |                     |               | LOLOS ADM<br>DI PPS | VERIFIKASI    |                  |                     |               |
|---------------|----------------|------------------|--------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|------------------|---------------------|---------------|
|               | KPU<br>PROV    | Dukung<br>Ganda  | KTP<br>Ganda | Bkn Kel<br>setempat | Lain<br>Lain  |                     | Faktual       | Tolak<br>Dukunga | Tdk Penuh<br>Syarat | Final         |
| Jakpus        | 156,834        | -                | 2,966        | 1,601               | 2,892         | 51,260              | 1,081         | 818              | 4,480               | 4,414         |
| Jaktim        | 156,792        | -                | -            | -                   | -             | 135,203             | -             | -                | -                   | 0             |
| Jaksel        | 76,967         | 12,059           | 1,732        | 2,391               | 9,293         | 57,102              | 27,916        | 995              | -                   | 0             |
| Jakbar        | 151,954        | -                | 3,673        | 4,305               | 10,834        | 73,125              | 12,188        | 6,622            | 1,020               | 1,978         |
| Jakut         | 123,556        | 71               | 250          | 224                 | 75            | 11,748              | 7,643         | 593              | 1,344               | 8,340         |
| Kep. Seribu   | 93             | -                | -            | -                   | 2             | 89                  | 89            | 6                | -                   | 85            |
| <b>JUMLAH</b> | <b>666,196</b> | <b>12,130</b>    | <b>8,621</b> | <b>8,521</b>        | <b>22,596</b> | <b>328,527</b>      | <b>48,917</b> | <b>9,034</b>     | <b>6,844</b>        | <b>14,817</b> |

SUMBER MAJALAH BANG AWAS EDISI MARET 2012

Syarat dukungan KTP calon perseorangan yang kurang pada verifikasi tahap pertama ditambahkan pada verifikasi kedua. Alhasil kedua pasangan calon berhasil lolos dari verifikasi administrasi dan verifikasi faktual. Kedua pasangan calon dinyatakan telah memenuhi lebih dari ambang batas 408.340 dukungan KTP.

Persoalan dalam pencalonan perseorangan adalah bagaimana penyelenggara Pemilu ditingkat kelurahan atau PPS dapat melakukan verifikasi faktual; bertemu *door to door* dan *face to face* dengan pemberi dukungan. Mungkinkah petugas PPS yang berjumlah 3 orang di kelurahan (total 267 kelurahan x 3 = 801 petugas) dapat bertemu langsung dengan minimal 408.340 orang x 2 (pasangan calon) dalam waktu 14 hari kalender?. Dengan asumsi angka minimal hanya 816.680 orang saja yang ditemukan secara faktual, maka setiap petugas PPS dari 801 petugas yang ada harus bertemu 1.020 orang dalam waktu 14 hari atau 73 orang setiap harinya. Apakah mungkin petugas menemukan 73 warga Jakarta yang super sibuk setiap harinya untuk ditanyakan dukungannya terhadap calon perseorangan? Pertanyaannya apakah verifikasi faktual ini bukannya sebuah langkah mundur disaat Teknologi Informasi atau metode sampling merupakan metode yang cukup sah untuk melakukan *assesment*?

Alhasil menjelang pengumuman verifikasi faktual tahapan kedua

KPU DKI agak ragu untuk mengumumkan hasil. Di media justru terjadi perang urat syaraf antara penyelenggara dengan bakal pasangan calon perseorangan. Pada saat verifikasi faktual tahap kedua kubu Faisal Basri menyatakan bahwa KPU DKI Jakarta telah melakukan *maladministrasi* dalam hal seleksi pencalonan perseorangan. Panwaslu DKI juga dianggap zalim oleh bakal pasangan calon perseorangan.<sup>5</sup>

Penetapan bakal pasangan calon perseorangan menjadi pasangan calon dari unsur perseroangan meloloskan kedua bakal pasangan calon. Boleh jadi Panwaslu DKI melakukan pembiaran pada tahapan verifikasi calon perseorangan tahap kedua dengan asumsi bakal pasangan calon yang satu diuntungkan KPU DKI kenapa harus menjegal bakal pasangan calon lainnya. Persoalan terkait dukungan pasangan calon perseorangan akhirnya terjawab oleh waktu itu sendiri. Hasil Pemilukada putaran pertama DKI Jakarta menyatakan bahwa pasangan Faisal-Biem memperoleh 215.935 suara (53% dari syarat minimal dukungan KTP perseorangan) dan Hendarji Ariza 85.990 suara (21% dari syarat minimal KTP).

## 2. Persoalan Daftar Pemilih Tetap

Persoalan klasik dalam Pemilu/Pemilukada adalah mengenai daftar pemilih. Karut marut daftar pemilih pada Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009 dapat berdampak pada Pemilukada DKI 2012. Tabel 3 memperlihatkan bahwa laju pertumbuhan penduduk di 3 sampel Kelurahan; Jatinegara, Cakung Barat dan Kapuk dari tahun 2007 (Pilkada 2007) ke tahun 2012 (DP4) naik sekitar 50%. Laju pertumbuhan normal penduduk di DKI Jakarta adalah 1,4%<sup>6</sup>. Dengan asumsi laju pertumbuhan demikian maka selama 5 tahun, laju pertumbuhan penduduk di DKI Jakarta seharusnya menjadi 1,4% x 5 tahun atau 7%. Kenaikan jumlah pemilih yang mencapai 50% atau 700 kali lipat dari pertumbuhan seharusnya menunjukkan ada persoalan dalam DP4. Lihat tabel 3.

5 <http://jakarta.tribunnews.com/2012/05/22/faisal-basri-panwaslu-dki-zalim>

6 Pernyataan Kepala BPS DKI Jakarta dalam Diskusi Kerawanan DPT Pilkada DKI Jakarta yang diselenggarakan Panwaslu DKI Jakarta, 23 Desember 2012, Tabloid Bang AWAS, edisi Januari 2012, hal. 4

Tabel 3. DPT Pilkada 2007, DPT Pileg, Pilpres 2009 dan DP4 Pemilukada DKI

| Kecamatan  | Kelurahan    | DPT             |               |                 | DP4           | Pilpres 2009         | % DP4 2012                |
|------------|--------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------------|---------------------------|
|            |              | Pilkada<br>2007 | Pileg<br>2009 | Pilpres<br>2009 | 6-Jan<br>2012 | ke DP4 6 Jan<br>2012 | dibanding<br>Pilkada 2007 |
| Cakung     | Jatinegara   | 49,228          | 78,257        | 96,021          | 73,054        | (22,967)             | 48.4                      |
| Cakung     | Cakung Barat | 33,021          | 44,664        | 58,050          | 46,374        | (11,676)             | 40.4                      |
| Cengkareng | Kapuk        | 67,251          | 105,179       | 108,902         | 102,441       | (6,461)              | 52.3                      |

SUMBER MAJALAH TABLOID AWAS EDISI JANUARI 2012)

Dalam pertemuan Panwaslu DKI dengan KPU DKI seringkali KPU diminta untuk melakukan penilaian terhadap data yang diserahkan pemerintah kepada KPU dalam bentuk DP4. Penilaian terhadap data dapat dilakukan untuk menilai apakah data tersebut berkategori baik, sedang, atau buruk. Penilaian ini dapat menjadi bahan keputusan KPU untuk menerima data atau mengembalikan data sepenuhnya kepada Dukcapil DKI Jakarta. KPU mempunyai waktu cukup untuk membuat penilaian terhadap data yang diserahkan Pemerintah. Pada Pilgub DKI Jakarta 2012 penyerahan DP4 oleh pemerintah dilakukan pada tanggal 6 Januari 2012 dan pemutakhiran data pemilih yang dilakukan oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) baru dilakukan pada tanggal 14 Maret 2012. Terdapat waktu lebih dari 2 bulan untuk melakukan penilaian data pemerintah, tetapi hal ini tidak dilakukan oleh KPU DKI Jakarta. Alhasil muncul sejumlah protes terhadap hasil pemutakhiran data KPU.

Pusat Pergerakan Pemuda Indonesia (P3I) adalah lembaga yang pertama meneriakan “kekacauan” data pemilih di DKI Jakarta. Dalam pernyataannya di media dan dilaporkan ke Panwaslu DKI disebutkan bahwa terdapat 1,4 juta pemilih fiktif (*ghost voters*) dari 7.044.991 Daftar Pemilih Sementara (DPS).<sup>7</sup> Komisi II DPR RI yang bertandang ke kantor KPU DKI juga mengungkapkan hal yang sama terdapat 1,4 juta data pemilih fiktif. Karuan saja penyelenggara Pemilu kebingungan. Pada saat DPS akan berubah bentuk menjadi DPT banyak pihak yang mulai mempertanyakan tentang daftar pemilih, padahal KPU sudah melangkah dari pemutakhiran DP4 menjadi DPS. Ketika DPS hendak ditetapkan menjadi DPT baru mulai timbul gugatan. Istilah pertanyaan anak muda sekarang, “*kemana ajah*

<sup>7</sup> Tabloid Bang AWAS, April 2012, hal. 9

*elu?*” muncul ke permukaan. Gugatannya-pun tidak tanggung-tanggung bahwa terdapat 1,4 juta pemilih fiktif.

KPU DKI menjelaskan persoalan DPT secara proporsional. Penyelenggara menjelaskan kepada publik bahwa spekulasi data 1,4 juta pemilih fiktif adalah tidak benar. Secara kasat mata spekulasi data 1,4 juta pemilih berawal dari statemen Mendagri di DPR RI bahwa program eKTP di DKI Jakarta sudah selesai. Hasil rekam eKTP di DKI Jakarta mencapai 5.644.991 penduduk. KPU DKI mengeluarkan jumlah DPS sebesar 7.044.991 pemilih. Dari data ini seolah-olah terdapat 1,4 juta pemilih fiktif. KPU menjelaskan bahwa rekam eKTP belumlah final, karena masih mencakup data yang belum bersih dari TNI/Polri dan masih banyak warga DKI yang belum terekam oleh program eKTP.

Carut-marut pemutakhiran data pemilih di DKI berujung kepada pelaporan tim kampanye pasangan calon Jokowi-Basuki, Alex-Nono dan Hidayat-Rachbini ke Polda Metro Jaya terkait dugaan pelanggaran pidana umum, Panwaslu DKI terkait dugaan pelanggaran pidana PemiluKada, gugatan *class action* ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan pelanggaran kode etik di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hasilnya seperti sudah diketahui ketua KPU DKI mendapat surat teguran tertulis dari DKPP terkait kekacauan pemutakhiran data pemilih.

Sorotan publik dan tim kampanye terhadap daftar pemilih menyebabkan perubahan jumlah pemilih secara signifikan disejumlah kelurahan. Tabel 4 berikut ini memperlihatkan contoh perubahan dari 3 sampel pada tabel 3 sebelumnya.

Tabel 4. Penuruan Pemilih DP4 dibandingkan DPT 11 Juli 2012

| Kecamatan  | Kelurahan    | DPT             |               |                 | DP4<br>6-Jan<br>2012 | DPT KPU<br>11 Juli 2012 | Penurunan<br>Pemilih<br>DP4 & DPT |
|------------|--------------|-----------------|---------------|-----------------|----------------------|-------------------------|-----------------------------------|
|            |              | Pilkada<br>2007 | Pileg<br>2009 | Pilpres<br>2009 |                      |                         |                                   |
| Cakung     | Jatinegara   | 49,228          | 78,257        | 96,021          | 73,054               | 67,551                  | 5,503                             |
| Cakung     | Cakung Barat | 33,021          | 44,664        | 58,050          | 46,374               | 41,541                  | 4,833                             |
| Cengkareng | Kapuk        | 67,251          | 105,179       | 108,902         | 102,441              | 88,658                  | 13,783                            |

Tabel 4 memperlihatkan bahwa Kelurahan Jatinegara Kecamatan Cakung terkoreksi kembali dari DP4 6 Januari 2012 sebanyak 5.503 orang. Di Kecamatan Cakung Barat Kecamatan Cakung terkoreksi sebanyak 4.833 orang. Sementara di Kelurahan Kapuk Kecamatan Cengkareng terkoreksi sebesar 13.783 orang.<sup>8</sup>

Permutakhiran data pemilih pada putaran pertama diawasi langsung oleh keenam tim kampanye pasangan calon. Meski demikian pemungutan suara tanggal 11 Juli 2012 di DKI Jakarta masih banyak sekali warga yang tidak dapat menggunakan hak pilih. Panwaslu DKI Jakarta menerima sekitar 54 pengaduan selama 1 hari. Pengaduan diterima melalui telpon, surat elektronik atau laman Panwaslu DKI. Mengingat seriusnya persoalan karut marut DPT, Panwaslu DKI membuka Posko Pengaduan DPT di seluruh kantor Panwascam. Alhasil, selama 1 pekan didapatkan 950 nama warga DKI Jakarta yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Data-data yang dikumpulkan Panwaslu DKI yang lengkap dengan daftar nama, NIK, alamat dan nomor telpon diserahkan kepada KPU DKI Jakarta.

Penerimaan pengaduan warga yang tidak dapat memilih pada putaran pertama tidak serta merta menggugah KPU untuk menerima data tersebut. Jumlah 950 nama warga yang melapor ke Panwaslu DKI merupakan jumlah signifikan. Kekhawatiran yang muncul jika banyak warga yang punya hak pilih tetapi tidak diakomodir pada putaran kedua adalah konflik horisontal yang dapat terjadi di TPS. Jika protes warga terjadi pada hari h cukup massif dan merata, maka Pemilu pada DKI Jakarta 2012 diperkirakan dapat menjadi rusuh.

KPU DKI tidak berani menerima data pemilih tambahan, karena ada klausul tidak ada permutakhiran data pemilih pada putaran kedua (Pasal 35 Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Permutakhiran Data dan Daftar Pemilih)<sup>9</sup>. Namun, sejarah mencatat KPU setelah “*digedongedor*” akhirnya membuka pintu, masuk pemilih tambahan yang berjumlah 34.603 pemilih kedalam Daftar Pemilih Tambahan Khusus.

---

8 Pada tabloid Bang AWAS edisi Juni 2012 ditampilkan semua jumlah pemilih laki-laki dan perempuan di 267 Kelurahan di DKI Jakarta dan jumlah TPS-nya di setiap kelurahan.

9 <http://megapolitan.kompas.com/read/2012/07/13/13463347>, diakses 30 Oktober 2012 pukul 03.00

### 3. Persoalan Kampanye

Apa yang menjadi *sexy* bagi media dalam Pemilukada DKI Jakarta tahun 2012? Jawabannya adalah kampanye berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA). Isu SARA yang dimulai pada tahapan pertama dengan enam pasangan calon. Pada tahap pertama isu SARA tidak menjadi konsumsi media secara intens, karena isu lain masih cukup *sexy* seperti politik uang, daftar pemilih, atau profil pasangan calon. Ketika pasangan calon mengerucut menjadi dua pasangan calon saja dan keduanya memiliki identitas dan keunikan masing-masing, isu SARA menjadi dominan. Ia tampil di atas dan bawah permukaan.

Isu SARA berada di atas permukaan dalam arti tampil dalam wilayah publik yang vulgar. Statemen Haji Rhoma Irama si Raja Dangdut tentang ajakan untuk memilih pemimpin yang seiman di salah satu masjid di Jakarta Barat menjadi domain publik. Isu SARA berada di bawah permukaan, karena ia tampil dalam wilayah privat seperti di jejaring sosial, youtube, twitter, facebook, bahkan pesan singkat (sms),

Hasil evaluasi Bawaslu RI terkait dengan 372 dugaan pelanggaran Pidana Pemilukada seluruh Indonesia yang paling dominan 123 kasus (33%) terkait kasus pada masa tenang dan 118 kasus (32%) terjadi pada masa kampanye.<sup>10</sup> Evaluasi hasil Pemilu Legislatif tahun 2012 di DKI Jakarta menunjukkan tahapan kampanye adalah tahapan dengan jumlah dugaan pelanggaran Pemilu yang cukup besar. Terdapat 288 dugaan pelanggaran yang dilaporkan ke Panwaslu DKI. Dari 288 laporan diteruskan kepada kepolisian 20 kasus. Dari 20 berkas diteruskan di Kejaksaan 11 kasus. Pelanggaran kampanye Pemilu Legislatif yang berujung pada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap di tingkat Pengadilan Negeri 3 kasus dan 3 kasus lainnya diputus di Pengadilan Tinggi. Lihat tabel 5.

---

10 Bambang Eka Cahya Widodo, Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilukada tahun 2011, dalam *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2012) hal. 167-174

Tabel 5. Rekapitulasi Tindak Lanjut Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2009 (DPR/DPD/DPRD) di Provinsi DKI Jakarta.

| NO           | TAHAP   | LAPORAN/<br>TEMUAN | DITERUSKAN<br>POLRI | KEJAKSAAN | PENGADILAN | PUTUSAN<br>PN | PUTUSAN<br>PT |
|--------------|---|--------------------|---------------------|-----------|------------|---------------|---------------|
| 1            | Pendaftaran<br>Pemilih  | 0                  | 0                   | 0         | 0          | 0             | 0             |
| 2            | Verifikasi Calon<br>Peserta Pemilu                                      | 0                  | 0                   | 0         | 0          | 0             | 0             |
| 3            | Penetapan Jumlah<br>Kursi/Dapil   | 0                  | 0                   | 0         | 0          | 0             | 0             |
| 4            | Pencalonan/<br>Verifikasi Calon<br>Anggota Legislatif<br>(DPR/DPD/DPRD) | 0                  | 0                   | 0         | 0          | 0             | 0             |
| 5            | Kampanye  | 288                | 20                  | 11        | 3          | 0             | 3             |
| 6            | Masa Tenang   | 2                  | 0                   | 0         | 0          | 0             | 0             |
| 7            | Pemungutan &<br>Penghitungan<br>Suara                                   | 35                 | 11                  | 5         | 2          | 3             | 0             |
| <b>Total</b> |   | <b>325</b>         | <b>31</b>           | <b>16</b> | <b>5</b>   | <b>3</b>      | <b>3</b>      |

SUMBER: BUKU SISI GELAP PEMILU 2009

Pada Pemilu 2012 di DKI Jakarta terdapat 107 dugaan pelanggaran pidana Pemilu (Lihat tabel 6). Dari 107 kasus tersebut terdapat 74 kasus (70%) menyangkut dugaan kampanye. Selebihnya terkait dengan tahapan pendaftaran pemilih dan tahapan penghitungan suara,

Tabel 6. Rekapitulasi Laporan/Pengaduan Dugaan Pidana Pemilu 2012

| NO           | PANWASLU KADA        | LAPORAN DAN TEMUAN |           |            | HASIL PENANGANAN |                           |           |                          |          |
|--------------|----------------------|--------------------|-----------|------------|------------------|---------------------------|-----------|--------------------------|----------|
|              |                      | LAPORAN            | TEMUAN    | JUMLAH     | GUGUR            | TINDAK LANJUT PANWASLU KE |           |                          |          |
|              |                      |                    |           |            |                  | INSTANSI<br>LAIN          | KPU       | KEPOLISIAN/<br>KEJAKSAAN | KE<br>PN |
| 1            | PROVINSI DKI JAKARTA | 49                 | 2         | 51         | 39               | 0                         | 9         | 3                        | 0        |
| 2            | JAKARTA PUSAT        | 0                  | 4         | 4          | 4                | 0                         | 0         | 0                        | 0        |
| 3            | JAKARTA TIMUR        | 5                  | 11        | 16         | 12               | 1                         | 0         | 3                        | 0        |
| 4            | JAKARTA SELATAN      | 14                 | 12        | 26         | 14               | 0                         | 12        | 0                        | 0        |
| 5            | JAKARTA BARAT        | 3                  | 4         | 7          | 5                | 0                         | 1         | 1                        | 0        |
| 6            | JAKARTA UTARA        | 0                  | 2         | 2          | 0                | 0                         | 0         | 2                        | 0        |
| 7            | KEPULAUAN SERIBU     | 1                  | 0         | 1          | 1                | 0                         | 0         | 0                        | 0        |
| <b>TOTAL</b> |                      | <b>72</b>          | <b>35</b> | <b>107</b> | <b>75</b>        | <b>1</b>                  | <b>22</b> | <b>9</b>                 | <b>0</b> |

SUMBER: DRAFT LAPORAN AKHIR PANWASLU PROVINSI DKI JAKARTA

Penilaian terhadap tahapan yang banyak mengandung masalah baik Pemilu 2009 dan Pemilukada 2012 di DKI Jakarta adalah pada tahapan kampanye (termasuk dugaan kampanye diluar jadwal). Disatu sisi banyaknya laporan ke pengawas Pemilu terkait kampanye di luar jadwal menunjukkan adanya apresiasi terhadap lembaga pengawas Pemilu, tetapi disisi lain dapat dibaca sebagai ajang untuk menaikkan atau menurunkan citra pasangan calon (ranah elektabilitas). Apabila penyelenggara tidak dapat menahan diri untuk membuat *statement*, dapat terperosok kedalam seting pelapor. Contoh sederhana, laporan politik disampaikan kepada Panwaslu DKI, dengan hanya menyertakan secarik kertas selebar dan “uang”-nya sudah lenyap untuk bayar parkir, mengandung jebakan elektabilitas. Pelaporan demikian cukup *sexy* didepan media, tetapi unsur *fairness* kurang dapat dijaga. Kecaman sikap *media framing* yang berpihak kepada sosok Jokowi-Basuki dilontarkan oleh tim kampanye pasangan calon Fauzi-Nachrowi ketika rekapitulasi penghitungan suara tingkat provinsi dilaksanakan.

Masa kampanye Pemilukada yang sangat singkat, yakni hanya 14 hari pada putaran pertama dan 3 hari jika terjadi putaran kedua, dapat menjadi *kambing hitam* banyaknya dugaan pelanggaran yang dilaporkan. Dugaan ini sebenarnya tidak tepat benar, karena dugaan pelanggaran kampanye pada masa kampanye yang panjang pada Pemilu Legislatif 2009 di DKI Jakarta juga sangat tinggi.

Dugaan pelanggaran kampanye diluar jadwal diatas permukaan dapat dengan mudah dinyatakan sebagai pelanggaran, tetapi kampanye dibawah permukaan yang sulit untuk dibawa ke ranah pidana Pemilukada. Contoh kampanye SARA Koboy Cina Jakarta yang diunggah seusai kasus SARA Rhoma Irama dan jelang Hari Raya Iedul Fitri sangat sulit masuk dalam ranah tindak pidana Pemilukada meskipun jelas nada ancamannya terhadap kandidat tertentu. Video parodi terhadap pasangan calon yang diunggah di youtube diluar jadwal kampanye dan video yang sama ditayangkan pada masa kampanye sebenarnya adalah materi kampanye. Perbedaannya video pertama diunggah oleh “anonim” di jejaring sosial, sementara video kedua dilakukan secara resmi di media elektronik oleh tim kampanye. Persoalannya ketika menjadi produk iklan komersial dilarang, tetapi ketika menjadi wilayah privat diunggah sendiri oleh “anonim” sangat sulit untuk

dinyatakan sebagai kampanye. Ini adalah ambigu karena seharusnya keduanya tetap dinyatakan dilarang ditayangkan diluar masa kampanye.

## 4. Persoalan Tindak Lanjut Laporan

Persoalan tindak lanjut laporan Pemilukada DKI Jakarta merupakan persoalan tersendiri bagi penyelenggara. Segala persoalan berbau Pemilukada dilaporkan kepada Panwaslu. Hal ini sesuai dengan pernyataan Topo Santoso bahwa tindak pidana Pemilu kemungkinan mencakup tiga pengertian. Ketiga hal tersebut adalah:<sup>11</sup>

- a. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang diatur didalam undang-undang Pemilu
- b. Semua tindak pidana yang berkaitan dengan penyuelenggaraan Pemilu yang diatur baik dalam maupun diluar undang undang Pemilu (misalnya, UU Partai Politik ataupun dalam KUHP),
- c. Semua tindak pidana yang terjadi pada saat Pemilu (termasuk pelanggaran lalu lintas, penganiayaan, perusakan, dan sebagainya)

Dari tabel 6 diatas rekapitulasi dugaan pelanggaran pidana Pemilukada ternyata 70% dari 107 laporan harus gugur dan tidak ditindak lanjuti. Ini menunjukkan bahwa Panwaslu Provinsi DKI hanya menggunakan poin tindak pidana Pemilukada sebagai tindak pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilukada yang diatur dalam UU Pemerintah Daerah. Dalam kasus isu SARA Rhoma Irama statemen Rhoma Irama terkait pasangan calon tanpa menyampaikan misi visi dan program salah satu pasangan calon harus di-*deponir*-kan. Seandainya poin 3 yang digunakan sebagai kerangka hukum, maka statemen Rhoma Irama disaat berlangsungnya Pemilukada DKI dapat dikategorikan sebagai tindak pidana Pemilukada.

Laporan yang diteruskan kepada instansi lain dalam hal ini atasan dari pelaku yang diduga melanggar terdapat 1%. Dugaan pelanggaran yang diteruskan kepada pihak KPU Provinsi DKI Jakarta 21%. Terakhir laporan yang diteruskan ke pihak Kepolisian/Kejaksaan 7,5%. Sejauh ini dari 9 kasus yang diserahkan ke Kepolisian sisa 2 kasus yang masih ditangani Polda Metro Jaya, penyebaran selebaran gelap di Gunung Sahari dan Joki

---

11 Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, (Jakarta, Raja Grafindo; 2004) hal. 4

di TPS Kelurahan Pasar Baru Kecamatan Sawah Besar, Jakarta Pusat. Untuk kasus iklan Asosiasi Pedagang Pasar seluruh Indonesia (APPSI) yang diduga kampanye diluar jadwal dengan memasang iklan di Televisi sudah dihentikan pihak Kepolisian (SP3).

Hasil rekapitulasi dugaan pelanggaran Pidana PemiluKada DKI Jakarta tahun 2012 menunjukkan bahwa sebagian besar kasus gugur ditengah jalan. Ada beberapa tesis dari sejumlah kasus yang gugur di tangan Panwaslu:

- a. Masyarakat, pemantau, dan tim kampanye pasangan calon antusias untuk melaporkan dugaan pelanggaran kepada penyelenggara
- b. Laporan yang disampaikan tidak memenuhi unsur sejak dini, seperti tidak mau menyebutkan identitas, tidak melengkapi bukti, hanya ingin berkunjung ke Panwaslu karena pasti diberitakan media
- c. Laporan yang disampaikan sekedar untuk menaikkan atau menurunkan pasangan calon. Laporan ini biasanya berasal dari tim kampanye, organ partai, atau simpatisan. Ranah elektabilitas ini “menjadi” disaat kampanye formal sangat singkat sekali.

Pada PemiluKadaDKIJakarta2012upayauntukmenerapkan*Alternative Dispute Resolution* (ADR) atau penyelesaian sengketa dilakukan. Tim Kampanye Fauzi-Nachrowi melapor ke Panwaslu DKI dugaan pelanggaran pidana PemiluKada terkait penghinaan identitas pasangan calon yang dilakukan oleh Tim Hendarji Ariza. Jakarta Jangan Lagi Berkumis adalah *tagline* pasangan Hendarji Ariza yang dipersoalkan Tim Kampanye Fauzi Nachrowi. Setelah melakukan konsiliasasi atau mempertemukan para pihak, mediasi atau memberikan tawaran alternatif kepada para pihak dan juga memanggil para saksi ahli bahasa dari kalangan akademisi UI/ UNJ dan Badan Pengawas Periklanan, lalu Panwaslu DKI memutuskan penyelesaian isu Berkumis ini. Setelah dilakukan empat kali pertemuan diputuskan bahwa *tagline* itu harus berganti secara harfiah menjadi Jakarta Jangan Berantakan, Kumuh, dan Miskin (Berkumis), tanpa ada penandaan atau pewarnaan khusus kata Berkumis. Hasil keputusan ini dipatuhi oleh Tim Kampanye Hendarji Ariza dengan mengganti ribuan spanduk dengan *tagline* Jakarta Jangan Lagi Berkumis (dengan penandaan warna khusus Berkumis) di seluruh jalan-jalan di Jakarta. Meski terdapat sejumlah spanduk yang belum diganti, tetapi upaya *Alternative Dispute Resolution*

sebagai tindak lanjut penanganan perkara dilakukan Panwaslu DKI.

Sayangnya, penanganan dugaan pelanggaran Pemilu terkait iklan Asosiasi Pedagang Pasar seluruh Indonesia (APPSI) tidak bisa diselesaikan melalui mediasi. APPSI adalah asosiasi pedagang yang dipimpin oleh Prabowo Subianto yang juga bagian dari Tim Kampanye Jokowi Basuki (Berdasarkan laporan resmi daftar Tim Kampanye Jokowi Basuki yang diserahkan secara resmi kepada Panwaslu). Tim Kampanye Jokowi Basuki sendiri secara administrasi sudah mendapat teguran dari KPU DKI atas penerusan laporan Panwaslu DKI. Penerusan laporan Panwaslu No. 327/Panwaslukada-DKI/B/VIII/12 tanggal 28 Agustus 2012 perihal pelanggaran administrasi iklan APPSI dijawab KPU dengan surat peringatan tertulis terhadap tim Kampanye Jokowi Basuki dengan nomor surat 620/KPU-Prov-010/VIII/2012 tanggal 31 Agustus 2012 kepada Tim Kampanye Jokowi-Basuki.

Tim Kampanye Fauzi Nachrowi menuntut iklan APPSI tersebut sebagai dugaan pelanggaran pidana Pemilu (Penerimaan Laporan Panwaslu DKI No. 026/Panwaslukada-DKI/Lap/2012 atas nama Dasril Affandi). Setelah melakukan pemanggilan para pihak antara lain;

- a) Andi Syafrani selaku tim kampanye Fauzi-Nachrowi pada tanggal 29 Agustus 2012,
- b) Denny Iskandar selaku tim kampanye Cagub Jokowi-Basuki pada tanggal 30 Agustus 2012,
- c) Ngadiran dan Setyo Edi mewakili Ketua Umum APPSI Prabowo Subianto pada tanggal 3 September 2012
- d) Andi Surya Wirawan Sadha atas nama Biro Iklan Activate Media Nusantara yang menerima order pemasangan iklan APPSI pada tanggal 5 September 2012,
- e) Lembaga penyiaran yang menayangkan iklan hadir dari Metro TV Adjie Soeratmadjie (Head of Corporate Communication Metro TV) tanggal 6 September 2012, Sdr Toto mewakili Pemred TV One Karni Ilyas pada tanggal 6 September 2012, Muh. Ikrar Taruno (Govt Relation Officer Trans 7) dan Suci Mulyaputri (PR Supervisor Trans 7) pada tanggal 8 September 2012, Fachry Dermawan dan Angga Jatmiko Utomo mewakili Trans TV pada

tanggal 8 September 2012

- f) FX Ridwan atas nama Badan Pengawas Periklanan Indonesia (BPPI) pada tanggal 7 September 2012.

Panwaslu DKI berupaya melakukan langkah mediasi terhadap pihak terkait. Dasril (tim kampanye Fauzi-Nachrowi), Deni Iskandar (tim kampanye Jokowi-Basuki), dan Ngadiran/Setyo Edi (APPSI) dipertemukan dalam pertemuan mediasi penyelesaian masalah pada tanggal 11 September 2012. Dalam mediasi tersebut Tim Kampanye Fauzi-Nara menghendaki penyelesaian masalah dengan penayangan iklan permohonan maaf di salah satu stasiun televisi. Proposal ini diberi tenggat pernyataan kesanggupan penayangan iklan permintaan maaf pada tanggal 12 September 2012 pukul 10.00. Namun sesuai dengan tenggat yang diberikan dan tidak ada pernyataan akan membuat iklan permohonan maaf dari APPSI, ketiga komisioner Panwaslu DKI Jakarta; Ramdansyah, Abdurahman Umar, dan Mh. Jufri pada tanggal 12 September 2012 membuat keputusan untuk meneruskan dugaan pelanggaran ini kepada pihak Kepolisian (Kajian Laporan No 026/Panwaslukada-DKI/Lap/2012).

Persoalan lainnya adalah penilaian tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu). Panwaslu DKI terkadang sulit untuk melakukan rapat kordinasi dengan Gakumdu yang dihadiri oleh semua unsur Gakumdu pada Pemilu 2012 DKI Jakarta. Meski penilaian terhadap Gakumdu di DKI Jakarta tidak terlalu buruk, tetapi ego antar sektor terasa. Penulis perlu melihat secara umum penilaian Panwaslu se-Indonesia tentang Gakumdu pada Pileg dan Pilpres 2009.

*Assesment* terhadap Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009 memperlihatkan bahwa 9 provinsi di Indonesia menolak kehadiran Gakumdu, 22 Provinsi meminta peninjauan ulang Gakumdu. Hanya 2 Provinsi yakni DKI Jakarta dan Bangka Belitung yang mempertahankan keberadaan Gakumdu tanpa syarat.<sup>12</sup>

Permasalahan Gakumdu adalah permasalahan klasik terkait dengan keberadaan lembaga dalam Sistem Peradilan Pidana. Penelitian Topo Santoso yang dikutip oleh Luhut MP Pangaribuan menunjukkan adanya

---

12 Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009*, Rumah Demokrasi, 2010, hal. 119

perbedaan persepsi yang selalu terjadi antara Polisi dan Jaksa.<sup>13</sup> Persepsi berbeda ditampilkan dalam tabel 7 berikut ini:

Tabel 7. Persepsi Polisi dan Jaksa tentang Pra Penuntutan

| NO | PANDANGAN POLISI   | PANDANGAN JAKSA  |
|----|--|--|
| 1  | Jaksa sering memberikan petunjuk yang tidak jelas. Jaksa memberi tetapi agar mengubah soal X, Y, Z tetapi sesudah itu diubah, malah meminta diperbaiki lagi agar menjadi soal A, B, C dan seterusnya | Polisi sering tidak melaksanakan petunjuk dari jaksa dengan benar, sehingga harus berkali-kali bolak balik membuang waktu  |
| 2  | Jaksa sering tidak mengerti penyidik pidana umum jauh lebih sulit daripada pidana khusus   | Polisi tidak mengerti bahwa penyidikan pidana khusus jauh lebih sulit dari pidana umum dan membutuhkan pengetahuan yang luas   |
| 3  | Polisi seharusnya menjadi penyidik utama, karena polisi-lah yang bertanggung jawab terhadap hasil penyidikan   | Jaksa harus ikut serta dalam penyidikan karena menduduki posisi sentral dan yang paling bertanggung jawab di pengadilan  |
| 4  | Jaksa sering mengubah isi pasal-pasal tuduhan dari polisi, sehingga melemahkan hasil pemeriksaan Polisi di pengadilan, padahal polisi sudah bekerja keras untuk ini                                  | Polisi sering memberikan dasar hukum pemeriksaan yang kurang kuat, sehingga jaksa lemah di pengadilan. Untuk ini Jaksa harus mengubah lagi, karena Jaksa yang paling bertanggung jawab |
| 5  | Tidak ada yang mengawasi berkas perkara yang tidak dilanjutkan jaksa ke pengadilan, sedangkan Polisi dapat di pra-peradilan-kan  | Tidak ada yang dapat mengawasi Polisi jika berkas yang diminta Jaksa untuk diperbaikinya tidak dikembalikan ke Jaksa lagi. Jumlah sudah ribuan   |
| 6  | Jika kemampuan Polisi memang kurang yang perlu diperbaiki personil Polisi-nya bukan dengan mengubah sistem yang ada  | Kekurangmampuan Polisi harus ditopang dengan sistem yang memberikan proses beracara secara cepat dan tepat   |

Terdapat 9 kasus dari 107 kasus dugaan pelanggaran pidana Pemilu yang diserahkan Panwaslu DKI kepada pihak Kepolisian sesuai dengan yuridiksinya. Dari 9 kasus sudah 7 kasus yang dinyatakan SP3 dan 2 kasus masih dalam berkas Kepolisian (hingga akhir Oktober 2012). Hal ini berbeda dengan Pemilu Legislatif dimana dari 20 kasus yang diserahkan ke Kepolisian berbuah 6 kasus. (Lihat tabel 5)

Dedi Mulyadi menyebutkan persoalan Gakumdu disejumlah daerah menyangkut tiga hal. *Pertama*, masih adanya perbedaan penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Kedua*, tidak ada kejelasan mengenai jangka waktu pelaporan. *Ketiga*, tenggang

13 Luhut, M.P Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc; Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jakarta, Pascasarjana FHUI, 2009, hal. 152-153

waktu penanganan perkara tindak pidana pemilu yang terlalu sempit, sehingga penanganannya tergesa-gesa.<sup>14</sup>

Ada ketimpangan penyelesaian kasus dugaan pidana pada Pileg 2009 dan Pemilukada DKI 2012. Masyarakat membuat laporan kepada Panwaslu tanpa memperhatikan kadaluarsa pelaporan. Jangka waktu penyelesaian perkara pidana Pemilukada menggunakan *lex specialis* dan *lex generalis* secara bersamaan. Laporan yang masuk ke Panwalu tidak boleh lebih dari 7 hari dilaporkan dan penanganan tidak boleh lebih dari 14 hari. Selanjutnya dalam penanganan di Sistem Peradilan Pidana menggunakan KUHAP. Pasal 24 ayat 1 dan 2 KUHAP menyatakan penyidik dapat menahan atas perintahnya sendiri selama 20 hari dan permintaan perpanjangan kepada Penuntut Umum selama 40 hari. Pasal 25 ayat 1 dan 2 KUHAP memungkinkan Penuntut Umum menahan selama 20 hari dan perpanjangan Ketua Pengadilan Negeri selama 60 hari. Hakim Pengadilan Negeri dapat menahan selama 30 hari dan dapat diperpanjang oleh Ketua Pengadilan Negeri selama 60 hari. Batas waktu penahanan terdakwa selama proses persidangan dari tingkat penyidik sampai Mahkamah Agung RI hanya dapat ditahan paling lama 400 hari. Rinciannya adalah paling lama 200 hari dari tingkat penyidik sampai dengan Pengadilan Negeri dan 200 hari untuk tingkat banding dan kasasi. Apabila asas ini dilanggar, maka terdakwa dilepaskan demi hukum.<sup>15</sup>

Jumlah hari penanganan pidana Pemilu legislatif dan Pilpres berbeda dengan pelanggaran pidana Pemilukada. Sejak dari laporan atau temuan Panwaslu, penyidikan, penuntutan, pengadilan, banding hingga eksekusi oleh kejaksaan adalah 51 hari. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif tidak merubah terkait jangka waktu penyelesaian perkara Pidana Pemilu Legislatif.

Persoalannya adalah dugaan tindak pidana Pemilukada banyak masuk ke ranah tindak pidana ringan (Tipiring) yang sering kali Panwaslu/ Kepolisian kesulitan untuk menahan tersangka. Contoh dalam kasus

14 Disertasi Dedi Mulyadi dituangkan kedalam buku *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, (Bekasi, Gramata, 2012) hal. 398

15 Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana; Normatif, Teoritis, Praktik dan Permasalahannya*, (Bandung, Alumnus; 2007), hal. 20

dugaan penyebaran selebaran gelap pada masa tenang yang dilakukan oleh warga Semarang dengan menggunakan kendaraan roda empat dengan plat nomor Sidoarjo. Upaya menahan pelaku tidak dapat dilakukan pihak Kepolisian apalagi Panwaslu. Hal ini dapat menjadi preseden terhadap tindak pidana Pemilukada, pelaku yang berasal dari luar daerah pemilihan yang melakukan pelanggaran tindak pidana ringan Pemilukada dapat *lengang kangkung* untuk melakukan pelanggaran.

## 5. Pengawasan Partisipatif

Pelajaran berharga dari Pemilukada DKI tahun 2012 yang dilakukan Panwaslu Provinsi DKI Jakarta adalah memaksimalkan peran masyarakat dan lembaga pemantau. Beberapa lembaga dan isu yang diangkat terkait dengan penyelenggaraan Pemilukada DKI Jakarta.

- a. Kerjasama dengan Indonesian Corruption Watch (ICW), Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) DKI Jakarta, dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR). Kerjasama yang dilakukan terkait dengan kampanye Politik Uang dan pemantauan terkait politik dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012. Kegiatan aksi turun ke jalan di bunderan HI dilakukan oleh semua lembaga ini bersama Panwaslu DKI terkait kampanye “Stop Politik Uang; Jangan Ambil Uangnya dan Jangan Pilih Orangnya”.
- b. Kerjasama dengan Forum Kerukunan Umat Beragama (FKUB) yang terdiri dari semua pemuka agama baik Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Budha, maupun Kong Hu Cu. Kerjasama yang dilakukan dengan melakukan diskusi bersama antara pemuka agama, buka puasa bersama dengan pasangan calon dan melakukan kampanye bersama “STOP SARA dan Politisasi Agama dalam Pemilukada DKI”.
- c. Kerjasama dengan Forum eDemokrasi (FeD Jakarta) yang terdiri dari para alumni ITB yang berminat dalam pengembangan eDemokrasi. Kerjasama dilakukan dengan melakukan kampanye “Cegah Jual Beli Suara dengan Potret C1 di TPS”. Aksi turun ke

jalan untuk melakukan kampanye Tabulasi Elektronik Panwaslu (eTSP). FeD Jakarta bekerjasama dengan Panwaslu DKI Jakarta untuk memberikan *link* hasil unggah foto masyarakat ke laman Panwaslu DKI.

- d. Kerjasama dengan Himpunan Mahasiswa dan Alumni Jurusan Ilmu Politik FISIP UI dan Forum Indonesia Cerdas. Kerjasama dilakukan dalam bentuk melakukan diskusi.
- e. Kerjasama dengan KPU DKI dan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) Provinsi DKI Jakarta terkait dengan pengawasan kampanye diluar jadwal yang dilakukan oleh Lembaga Penyiaran

## C. REKOMENDASI UNTUK RUU PILKADA

Identifikasi persoalan yang muncul dalam Pemilukada DKI 2012 sudah dipaparkan pada bagian B sebelumnya. Pada bagian rekomendasi ini akan dipaparkan apa yang perlu diperbaiki dan menjadi catatan dalam RUU Pilkada. Penulis sendiri ingin masuk kedalam perdebatan Pemilihan Gubernur melalui DPR Provinsi, khususnya penegasian keberadaan Panwaslu Provinsi. Namun keyakinan bahwa akan ada penulis lain yang mengungkapkan landasan filosofis dan empirik terkait Pemilihan Gubernur melalui DPR Provinsi atau tetap pemilihan langsung membuat penulis tetap konsisten membahas RUU Pilkada dari aspek manajemen penyelenggaraan. Karena bicara Panitia Pemilihan yang berasal dari fraksi dan menghilangkan peran Panwaslu sama sekali seperti diusulkan RUU Pilkada berarti bicara teknis dan bukan filosofis.

### 1. Daftar Pemilih

Carut-marut daftar pemilih di setiap Pemilukada sepiantasnya sudah dapat diakhiri dengan kehadiran KTP elektronik (e-KTP). Keberadaan e-KTP yang menggunakan perangkat paling modern dengan identifikasi penduduk melalui retina dan sidik jari. Disaat masyarakat percaya model terakhir dari teknologi yang dapat menjadi landasan identitas unik dan

tunggal, ternyata e-KTP justru menjadi penambah derita persoalan DPT pada Pemilukada DKI Jakarta. Publik seolah percaya bahwa rekam 5,6 juta penduduk yang lebih *valid* dan *reliable* dibandingkan data yang dimutakhirkan oleh KPU DKI sebesar 7 juta penduduk.

Pasal 1 butir 23 UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyebutkan definisi Nomor Induk Kependudukan (NIK). NIK adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia. Pasal 101 butir a UU No. 23 tahun 2006 juga memerintahkan kepada pemerintah untuk memberikan NIK kepada setiap Penduduk paling lambat 5 (lima) tahun. Dengan demikian paling lambat awal tahun 2012 atau pada Pemilukada DKI 2012 tertib administrasi kependudukan sudah dapat digunakan untuk menjadi bahan penggunaan daftar penduduk potensial pemilih Pemilu/Pemilukada (DP4). Pasal 101 butir b mewajibkan semua instansi menjadikan NIK sebagai dasar dalam penerbitan dokumen. Keberadaan RUU Pemilukada tentunya harus sinkron dengan UU yang sudah ada (UU No. 23/2006 tentang Administrasi Kependudukan).

Siapakah yang bertanggung jawab terhadap data pemilih? KPU atau Pemerintah? Pasal 5 UU No. 23/2006 menyebutkan kewajiban pemerintah untuk bertanggung jawab menyelenggarakan Administrasi Kependudukan secara nasional, yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan kewenangan meliputi:

- a. koordinasi antar instansi dalam urusan Administrasi Kependudukan;
- b. penetapan sistem, pedoman, dan standar pelaksanaan Administrasi Kependudukan;
- c. sosialisasi Administrasi Kependudukan;
- d. pemberian bimbingan, Supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan Administrasi Kependudukan;
- e. pengelolaan dan penyajian Data Kependudukan berskala nasional: dan
- f. pencetakan, penerbitan, dan distribusi blangko Dokumen Kependudukan.

Berdasarkan ketentuan UU No. 23 tahun 2006 secara definitif Pemerintah-lah yang memiliki kewajiban sepenuhnya atas data kependudukan. KPU maupun jajaran dibawahnya tidak bisa lagi dibebankan sebagai petugas pemutakhiran data pemilih yang disediakan Pemerintah. Sayangnya, Pasal 80 RUU Pilkada masih dengan semangat UU No. 32 tahun 2004.

RUU Pilkada belum menunjukkan sinkronisasi antara UU No. 32 tahun 2004 dengan UU No. 23 tahun 2006. Pasal 80 RUU Pilkada menyebutkan:

- Ayat (1) Daftar penduduk potensial pemilih pemilihan dari Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai bahan penyusunan daftar pemilih untuk pemilihan Bupati/walikota.
- Ayat (2) Daftar pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pemutakhiran oleh PPS berdasarkan koreksian dari RT/RW dan tambahan para pemilih yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih.
- Ayat (3) Daftar Pemilih hasil pemutakhiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara.
- Ayat (4) Daftar pemilih sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diumumkan secara luas dan melalui papan pengumuman RT/RW oleh PPS, untuk mendapatkan masukan dan tanggapan dari masyarakat selama 21 (dua puluh satu) hari. Dan seterusnya.

Keberadaan pasal ini akan tetap menyerahkan kambing hitam carut-marut daftar pemilih kepada penyelenggara Pemilu. Sudah seharusnya KPU hanya menjadi pengguna data pemerintah, bukan sebagai pengelola data dengan memutakhirkan data yang diberikan oleh pemerintah. Eko Prasodjo memperkuat bahwa KPU tidak bisa dibebankan begitu saja untuk memutakhirkan data, karena ia bukanlah pemerintah yang memiliki kaki dan tangan sampai ke akar rumput masyarakat. KPU tentu saja kesulitan untuk mendata satu per satu masyarakat yang tidak dicantumkan dalam

DP4 yang diserahkan pemerintah.<sup>16</sup> Amanat untuk membersihkan data ada pada pemerintah sesuai dengan Amanat UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Terkait dengan penyelesaian carut-marut daftar pemilih, RUU Pilkada sudah lebih maju dalam mengakomodasi pemilih yang tidak masuk dalam DPT. Pasal 83 RUU Pilkada menyebutkan sebagai berikut:

- (1) Dalam hal masih terdapat penduduk yang mempunyai hak pilih belum terdaftar dalam daftar pemilih tetap, yang bersangkutan dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk yang masih berlaku dan dilengkapi dengan Kartu Keluarga atau nama sejenisnya.
- (2) Penggunaan hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat digunakan di tempat pemungutan suara yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera dalam Kartu Tanda Penduduk.
- (3) Sebelum menggunakan hak pilihnya penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat dan dicatat dalam daftar pemilih tambahan.
- (4) Penggunaan hak pilih penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS.

Penulis beranggapan bahwa pemerintah seharusnya memaksimalkan kewajibannya sebagai penanggung jawab data kependudukan termasuk data pemilih. Keberadaan Pasal 83 RUU Pilkada untuk melindungi aspirasi rakyat agar tercapai *one man one vote* merupakan pilihan terakhir. Keberadaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAK) sebagai sistem informasi yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memfasilitasi pengelolaan informasi administrasi kependudukan justru dapat menghilangkan potensi hilangnya database kependudukan untuk Pemilu/Pemilukada.

Keberadaan data pemilih dalam SIAK milik pemerintah dapat dipergunakan oleh KPU, Polisi, Dirjen Pajak, atau instansi terkait lainnya.

---

16 Eko Prasajo, *Reformasi Kedua*, (Jakarta, Penerbit Salemba Humanika, 2009) hal. 219

Pasal 83 UU No. 23 tahun 2006 menyebutkan:

- (1) Data Penduduk yang dihasilkan oleh Sistem Informasi Administrasi kependudukan dan tersimpan di dalam database kependudukan dimanfaatkan untuk kepentingan perumusan kebijakan di bidang pemerintahan dan pembangunan.
- (2) Pemanfaatan data Penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin Penyelenggara.

Dengan ketentuan pasal 83 ini, maka *sharing data agreement* dapat dilakukan. Data kependudukan harus tunggal tidak bisa masing-masing instansi memiliki data masing-masing. Dirjen Pajak memiliki database pembayar pajak tersendiri. Direktorat Lalu Lintas memiliki database kendaraan bermotor sendiri. Badan Pusat Statistik (BPS) memiliki database kependudukan sendiri. Sementara KPU menggunakan data pemutakhiran sendiri. *Sharing data agreement* ini memungkinkan semua pihak berkepentingan untuk mengakses data tunggal. Bawaslu RI sebagai pengawas Pemilu tentunya juga dapat mengakses database kependudukan tunggal milik pemerintah untuk menjalankan tugas dan kewenangannya dengan menggunakan parameter yang *valid* dan *reliable*.

Pemerintah juga berkewajiban untuk menjaga data kependudukan rentan. Pasal 25 UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan mencatat sejumlah butir penting tentang penduduk rentan:

- (1) Instansi Pelaksana wajib melakukan pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan yang meliputi:
  - a. penduduk korban bencana alam;
  - b. penduduk korban bencana sosial;
  - c. orang terlantar; dan
  - d. komunitas terpencil.
- (2) Pendataan Penduduk rentan Administrasi Kependudukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b dapat dilakukan di tempat sementara.
- (3) Hasil pendataan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan sebagai dasar penerbitan Surat Keterangan Kependudukan untuk Penduduk rentan Administrasi Kependudukan.

Pengelolaan data penduduk rentan seperti kebakaran dan wilayah abu-abu seperti Tanah Merah. Plumpang dapat mengatasi politisasi isu penduduk rentan. Pada Pemilu 2012 berbagai peristiwa kebakaran yang kerap terjadi pada musim kemarau menjadi isu politik. Kecemasan hilangnya hak politik di daerah kebakaran atau wilayah abu-abu menyebabkan potensi konflik antar pendukung pasangan calon. Perintah UU No. 23 tahun 2006 ini sudah selangkah masuk dalam RUU Pilkada sehingga dapat menghindari potensi konflik akibat politisasi isu daftar pemilih di daerah kebakaran/bencana jelang Pemilu.

## 2. Pencalonan Perseorangan

Hal yang penting dalam identifikasi pencalonan perseorangan adalah bagaimana proses verifikasi terhadap data KTP pendukung pasangan calon dapat ditelusuri secara benar. RUU Pilkada tentunya perlu menjamin ini dan menyebutkan secara harfiah bahwa seleksi administrasi dan verifikasi faktual hanya perlu menggunakan *sampling* dengan kuota sampel ditentukan berdasarkan sebaran penduduk. Tidak perlu bertemu *face to face* seluruh pendukung. Verifikasi faktual yang tidak memperhatikan kondisi geografis dan struktur sosial ekonomi masyarakat hanya menumbuhkan potensi *kong kalingkong* dan budaya korupsi.

Keberadaan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan (SIAM) yang dimiliki pemerintah dan adanya Nomor Induk Kependudukan (NIK) sebagai identitas tunggal masyarakat tentunya memudahkan pengerjaan verifikasi *sampling* pasangan calon. Jika memungkinkan dengan identitas nomor tunggal (NIK), maka penggunaan *card reader* identitas pemilih yang mendukung terhadap pasangan calon perseorangan secara *online* dapat dilakukan.

Perlakuan terhadap pasangan calon perseorangan seharusnya sama dengan perlakuan yang diberikan kepada pasangan calon dari partai politik. Disaat penerimaan berkas bakal pasangan calon dari partai politik dilakukan seharusnya berkas pasangan calon perseorangan juga sudah memenuhi kuota 4% dari jumlah penduduk. Dengan perlakuan yang sama ini, maka pemeriksaan berkas administrasi pasangan calon oleh KPU dapat dilakukan terhadap pasangan calon baik dari partai politik dan

perseorangan. Pada Pemilukada DKI Jakarta disaat pendaftaran pasangan calon diajukan oleh partai politik dan gabungan partai politik pada tanggal 13 Maret sampai dengan 19 Maret 2012, bakal pasangan calon perseorangan masih sibuk mengurus kelengkapan berkas dukungan tahap kedua agar memenuhi 4%.

### 3. Kampanye Pemilukada

Berdasarkan identifikasi masalah kampanye dalam Pemilukada DKI Jakarta 2012 terdapat sejumlah usulan perlu dimasukkan dalam RUU Pilkada. Masa kampanye sebaiknya ditetapkan sejak pasangan calon dinyatakan secara resmi oleh KPU sebagai peserta Pemilukada. Dua pekan masa kampanye dalam UU No. 32/2004 dipergunakan sebagai masa kampanye rapat umum/debat. Jika hal ini dimasukkan dalam RUU Pilkada, maka akan sinkron dengan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif. Peserta Pemilu Legislatif 2014 setelah tiga hari dinyatakan sebagai peserta Pemilu dapat melakukan kampanye dalam bentuk pertemuan tatap muka, pertemuan terbatas, penyebaran bahan kampanye, dan pemasangan alat peraga (Pasal 82). Selebihnya kampanye dalam bentuk pemasangan iklan di media massa cetak dan elektronik dan rapat umum baru dapat dilaksanakan dua pekan menjelang hari tenang.

RUU Pilkada merespon ketidak-sinkron-an jadwal kampanye dalam UU Pemilu Legislatif dan UU Pemerintah Daerah. Metode kampanye dengan cara penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyebaran bahan kampanye kepada umum dan pemasangan alat peraga di tempat umum dapat dilaksanakan sejak 3 hari setelah pendaftaran calon peserta Pemilihan Bupati/walikota sampai dengan dimulainya masa tenang (Pasal 90 RUU Pilkada).

Pasal 90 RUU Pilkada membagi masa kampanye dibagi menjadi dua termin. *Pertama*, kampanye setelah ditetapkan sebagai peserta Pemilukada. *Kedua*, kampanye menjelang hari H atau seringkali disebut kampanye rapat umum. Pertemuan terbatas, tatap muka, dan dialog, penyiaran melalui radio, dan/atau televisi, debat publik/debat terbuka antar calon; dan/atau kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan. Kampanye termin kedua ini dilakukan selama 7 hari dan berakhir sampai

dengan dimulainya masa tenang.

Hasil identifikasi kampanye dalam Pemilu Pilkada DKI 2012 banyak kegiatan tatap muka dan pertemuan terbatas dilakukan oleh pasangan calon tanpa penyampaian misi, visi, dan program pasangan calon. Pasal 90 RUU Pilkada tentunya harus memberikan kejelasan bentuk kampanye dan sosialisasi. Sifat kumulatif dari definisi kampanye yang sudah muncul dalam Peraturan KPU RI No. 69 tahun 2009 tentang Tata Cara Kampanye. Pasal 5 ayat 1 UU No. 69 menyebutkan untuk dapat dikategorikan sebagai kegiatan kegiatan kampanye, harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. dilakukan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye;
- b. terdapat unsur meyakinkan para pemilih dalam rangka memperoleh dukungan sebesar-besarnya dalam bentuk penawaran visi, misi, dan program secara tertulis atau lisan;
- c. terdapat alat peraga atau atribut pasangan calon; dan
- d. dilakukan pada jadwal dan waktu kampanye.

Pada pasal 5 ayat 2 menyebutkan bahwa apabila tidak memenuhi seluruh unsur tersebut secara kumulatif, kegiatan tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai kegiatan kampanye. Untuk menghindari perbedaan persepsi antara penyelenggara Pemilu Pilkada baik KPU dan Panwaslu serta Tim Kampanye pasangan calon, maka perlu dimasukkan klausul kumulatif dalam RUU Pilkada. Ini perlu dilakukan guna menjaga kepentingan hak individu untuk melakukan kegiatan privat atau kegiatan sosial diluar definisi kampanye. Tentunya pembedaan itu harus dibuat secara tegas, sehingga tidak dapat merugikan kepentingan pasangan calon sebagai individu yang memiliki wilayah privat. Keberadaan klausul ini juga diharapkan dapat memberikan kesempatan kepada pasangan calon atau Tim Kampanye pasangan calon untuk bertemu dengan konstituen dan anggota partai tanpa ada rasa takut diintimidasi, ditakuti-takuti atau bahkan diperas oleh penyelenggara.

Keberadaan kampanye cukup panjang dalam Pemilu Pilkada ini tentunya harus direspon positif, tetapi Tim Kampanye pasangan calon perlu diminta pertanggungjawaban untuk melakukan kampanye sehat. Keberadaan kampanye di jejaring sosial tentunya dapat diminta pertanggungjawabnya

kepada Tim Kampanye. Tim Kampanye dapat dapat menghapus konten di jejaring sosial pendukung, simpatisan atau siapapun yang melakukan tindakan SARA terhadap pasangan calon lainnya. Tidak ada wilayah abu-abu dalam tahapan Pemilukada. Penyelenggara Pemilu (KPU dan Panwaslu) dan Tim Kampanye pasangan calon dapat duduk berunding satu meja menyelesaikan konten yang merusak makna demokrasi.

Problem isu SARA dan politisasi isu pada Pemilukada DKI 2012 muncul pada saat usai penetapan pemenang putaran pertama. Ada jeda panjang sebelum kampanye 3 hari pada putaran kedua. Kampanye 3 hari ini pun diatur hanya oleh Peraturan KPU RI karena tidak ada pengaturan yang jelas terkait kampanye putaran kedua dana kampanye pasangan calon pada putaran kedua tidak menjadi fokus perhatian penyelenggara. Tidak ada kewajiban pasangan calon untuk mengumumkan dana kampanye pada putaran kedua. Seyogyanya, RUU Pilkada mengatur persoalan kampanye pada putaran kedua.

RUU Pilkada cukup maju dalam mengakomodasi pelanggaran peretasan di dunia maya. Pasal 169 RUU Pilkada hampir sama dengan Pasal 300 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif menyebutkan bahwa Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil pemilihan bupati/walikota, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 60 (enam puluh) bulan dan paling lama 120 (seratus dua puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Sayangnya, Pasal ini menjadi tidak sinkron dengan UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif untuk Pemilu 2014 mengurangi nilai ancaman bagi peretas. Pasal 313 UU No. 8 tahun 2012 menyatakan Setiap orang yang dengan sengaja merusak, mengganggu, atau mendistorsi sistem informasi penghitungan suara hasil Pemilu dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Sangat untuk memberikan ancaman terhadap penyalahgunaan teknologi informasi tentunya tidak terbatas bagi peretas. Terkait dengan pelanggaran di dunia maya selama tahapan Pemilukada RUU Pilkada perlu memasukan Pasal 27 ayat 3 dalam UU No. 11 Tahun 2008 tentang

Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE). Pasal 27 butir 3 menyebutkan larangan Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik. Ancaman terhadap pelanggaran Pasal 27 butir 3 disebutkan dalam Pasal 45 ayat 1 UU No. 11 tahun 2008 pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda/atau denda paling banyak Rp. 1 milyar.

Pasal 28 ayat 2 UU No. 11 tahun 2008 dapat juga diakomodir dalam RUU Pilkada. Bunyi Pasal 28 butir 2 menyebutkan larangan setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA). Ancaman terhadap pelanggaran Pasal 28 ayat 2 disebutkan dalam Pasal 45 ayat 2 UU No. 11 tahun 2008 pidana penjara paling lama 6 tahun dan denda/atau denda paling banyak Rp. 1 milyar.

Keberadaan pasal ancaman yang tinggi terhadap isu SARA di jejaring sosial tentu diharapkan meningkatkan kualitas Pemilu yang lebih baik. Selama ini isu SARA hanya bisa dituntut apabila dalam ruang publik dalam bentuk kampanye. Pembiaran terhadap isu SARA dalam wilayah abu-abu jejaring sosial berdampak negatif bagi pengembangan e-Demokrasi (demokrasi di dunia maya). Penjelasan UU No. 11 tahun 2008 tentang ITE mengungkapkan keberadaan subyek hukum dalam hubungannya dengan pemanfaatan Teknologi Informasi yang optimal.

Subjek pelaku dalam dunia maya harus dikualifikasikan pula sebagai Orang yang telah melakukan perbuatan hukum secara nyata. Dalam kegiatan *e-commerce* antara lain dikenal adanya dokumen elektronik yang kedudukannya disetarakan dengan dokumen yang dibuat di atas kertas. Berkaitan dengan hal itu, perlu diperhatikan sisi keamanan dan kepastian hukum dalam pemanfaatan teknologi informasi, media, dan komunikasi agar dapat berkembang secara optimal. Oleh karena itu, terdapat tiga pendekatan untuk menjaga keamanan di *cyber space*, yaitu pendekatan aspek hukum, aspek teknologi, aspek sosial, budaya, dan etika. Untuk mengatasi gangguan keamanan dalam penyelenggaraan sistem secara

elektronik, pendekatan hukum bersifat mutlak karena tanpa kepastian hukum, persoalan pemanfaatan teknologi informasi menjadi tidak optimal.

Terkait dengan jangka waktu kampanye yang cukup panjang, maka pemasangan alat peraga dapat menjadi persoalan tersendiri. Jalan jalan utama dapat berubah menjadi hutan bahkan lautan spanduk. Pasal 89 RUU Pilkada masih tetap mengadopsi UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 8 tahun 2012. Pasal 89 RUU Pilkada menyebutkan Pemasangan alat peraga kampanye dilakukan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Bahkan pemasangan Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut.

Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara. Sayangnya pasal ini tidak memberikan sanksi yang cukup tegas dalam hal ancaman terhadap Tim Kampanye dan Simpatisan yang merusak keindahan dan kebersihan kota dengan memasang poster, spanduk, baliho dan stiker di pingir-pinggir jalan, terutama jalan protokol. Pasal 89 tidak dengan tegas bahwa alat peraga harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara. Tentunya mereka yang memasang alat peraga-lah yang juga menurunkan. Beban penurunan alat peraga jangan diserahkan semata-mata kepada Satpol PP. Jika diperlukan pemasangan alat peraga harus menggunakan stiker pembayaran pajak reklame, menggunakan durasi waktu dan pertimbangan pembayaran lebih mahal di jalur utama. Masyarakat tentunya akan mendapatkan manfaat dari hasil pajak reklame.

#### 4. Tindak Lanjut Penanganan Pelanggaran

Dalam identifikasi tindak lanjut pelanggaran, penulis mengedepankan penyelesaian masalah dengan cara mediasi. Upaya mediasi yang dilakukan terhadap persoalan *tagline* Berkumis dan iklan APPSI merupakan jalan keluayang perlu dikedepankan. Dedi Mulyadi mengutip Phillip D. Bostwick Bahwa *Alternatif Dispute Resolution* (ADR) memiliki keuntungan antara

lain;<sup>17</sup> *Pertama*, menyelesaikan sengketa hukum di luar pengadilan demi keuntungan para pihak. *Kedua*, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang terjadi. *Ketiga*, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasa diajukan ke pengadilan. Keberadaan prosedur atau mekanisme yang berfungsi memberikan alternative atau pilihan diluar pengadilan tentunya dapat dimasukan kedalam RUU Pilkada.

Dari awal sebelum pembentukan Sentra Gakumdu, faktor komunikasi dan koordinasi antara lembaga tiga serangkai ini menjadi salah satu kunci penentu penegakan hukum pidana Pemilu berjalan lancar. Persamaan persepsi tentunya harus dibangun terlebih dulu dari semua instansi di Gakumdu. Persepsi soal alat bukti ini dibahas dalam pertemuan Gakumdu Nasional (25-27 Mei 2009) di Ancol, Jakarta, diikuti oleh Panwaslu, Direktur Reserse Kriminal Umum Polda, Asisten Pidana Umum Kejaksaan Tinggi se-Indonesia. Disepakati, bukti permulaan minimal terdiri dari pelapor, saksi yang dibawa pelapor, dan barang bukti.<sup>18</sup>

Keberadaan Gakumdu yang diprotes oleh 22 Panwaslu Provinsi se-Indonesia dan ditolak oleh 9 Panwaslu Provinsi pada tahun 2009 justru sekarang diperkuat dalam UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif. Pasal 267 UU No. 8 tahun 2012 menyebutkan bahwa untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu. Keberadaan Gakumdu pada UU No. 10 tahun 2012 dilengkapi pula dengan Majelis Khusus yang terdiri terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu. Hakim pada Majelis khusus ini dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain.

Keberadaan harfiah Gakumdu dalam UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif merupakan anugerah khusus bagi penegakan demokrasi di Indonesia. RUU Pilkada sudah selayaknya mengakomodir keberadaan Gakumdu secara harfiah. RUU Pilkada juga dapat bersikap lebih maju

---

17 Dedi Mulyadi, *op.cit.*, hal. 402

18 Ramdansyah, *op.cit.*

dengan memberikan mandat terhadap Kepolisian dan Kejaksaan yang berada dalam Gakumdu agar dibebaskan tugas untuk melakukan penyidikan dan penuntutan selain dalam perkara Pemilu.

Untuk mengurangi beban Gakumdu dalam penyelesaian kasus, pendidikan Politik masyarakat perlu dilakukan. Masyarakat harus diberikan hal penyuluhan tentang masalah formil dan material dalam tindak pidana Pemilu. Dari 70% kasus yang dihentikan di Panwaslu DKI lebih dikarenakan tidak memenuhi unsur formil dari suatu perkara. Masyarakat harus diberikan penguatan kapasitas terkait Pasal 149 RUU Pilkada. Pasal ini mengadopsi UU Pemerintah Daerah dan UU Pileg/Pilpres. Pada pasal 149 disebutkan laporan kepada Panwaslu harus disampaikan oleh Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, pemantau pemilihan bupati/walikota, calon/tim Kampanye. Laporan sedikitnya memuat; nama dan alamat pelapor; pihak terlapor; waktu dan tempat kejadian perkara; dan uraian kejadian. Keberadaan alat bukti yang memadai tentu perlu disampaikan agar Pengawas Pemilu tidak terjebak pada permainan elektabilitas yang dilakukan oleh Tim Kampanye pasangan calon. Penguatan ini dilakukan dengan cara melakukan kegiatan seminar, diskusi, pelatihan, lokakarya, atau simulasi sesuai amanat pasal 145 RUU Pilkada.

## 5. Partisipasi Aktif Masyarakat

Respon positif dari RUU Pilkada yang perlu diapresiasi adalah terkait Bab XIV Partisipasi Aktif Masyarakat. Pasal 145 sampai dengan Pasal 148 mengakomodir upaya partisipasi masyarakat. Penguatan partisipasi masyarakat di Pemilu DKI tahun 2012 dilakukan dengan menggandeng ICW, Perludem, KIPP DKI Jakarta, JPPR, FKUB, Himpunan Mahasiswa dan Alumni Pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI, Komisi Penyiaran, Forum Indonesia Cerdas dan Forum eDemokrasi. Hasilnya jumlah Golput menurun dari 36% pada putaran pertama menjadi 34% pada putaran kedua. Keberadaan Bab XIV RUU Pilkada diharapkan meningkatkan partisipasi pemilih dengan tahap awal meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses penyelenggaraan Pemilu.

Kerjasama dengan Komisi-Komisi yang ada seperti Komisi Penyiaran

atau Komisi Informasi yang ada di tingkat provinsi perlu dimasukkan dalam RUU Pilkada. Lembaga-lembaga ini berdasarkan kewenangan yang dimiliki berdasarkan UU dapat membantu penegakan hukum dan suksesnya Pemilukada. Dalam konteks Pemilukada DKI 2012 sejumlah iklan kampanye diluar jadwal yang dapat mengganggu unsur *fairness* dalam penyelenggaraan Pemilukada dapat dihentikan dengan cepat karena adanya nota kesepahaman bersama antara KPU Provinsi DKI Jakarta, Panwaslu Provinsi DKI Jakarta dan KPID Provinsi DKI Jakarta.

## D. PENUTUP

Demikian rangkaian penilaian hasil Pemilukada DKI Jakarta tahun 2012. Dari identifikasi persoalan, solusi program dan harapan diungkap untuk menjadi bahan masukan bagi RUU Pilkada yang tengah dibahas di DPR RI. Untuk menutup tulisan ini penulis mengucapkan terima kasih tak terhingga kepada semua pihak yang turut menyukseskan Pemilukada DKI 2012 yang berjalan tertib dan aman. Pada akhirnya penulis harus mengucapkan kami “Bangga Jakarta”. Bangga Jakarta menjadi slogan dan kampanye terhadap hasil-hasil yang sudah diraih selama Pemilukada DKI 2012. Harapan kami, pesan keberhasilan proses dan hasil Pemilukada di DKI Jakarta dapat disosialisasikan ke pemilih pemula di SMU/SMK. Tujuannya, agar ada peningkatan partisipasi pemilih Pemula pada Pemilu 2014 mendatang. Kalau pemilih pemula adalah pemilih cerdas yang tidak segan-segan mau berpartisipasi dalam politik, maka penyelenggaraan Pemilu/Pemilukada mendatang akan dijalankan oleh generasi yang rasional dan cerdas. Mereka tentunya akan menjaga Pemilu/Pemilukada di Indonesia berkualitas dan demi kepentingan kesejahteraan rakyat.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Achmad Herman, Fenomena Agama dalam Rekrutmen Elit Politik Lokal, Kasus Pilkada Poso dan Morowali di Provinsi Sulawesi Tengah, dalam Hamdan Basyar dan Fredy BL. Tobing, *Kepemimpinan Nasional*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajara, 2009), hal. 260-284
- Bambang Eka Cahya Widodo, *Penyelenggaraan dan Penyelesaian Pelanggaran Pemilu tahun 2011, dalam Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilu di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012
- Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia dalam Perspektif Demokrasi*, Bekasi, Gramata, 2012
- Eko Prasajo, *Reformasi Kedua*, Jakarta, Penerbit Salemba Humanika, 2009
- Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana; Normatif, Teoritis, Praktik dan Permasalahannya*, Bandung, Alumni; 2007
- Luhut, M.P Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Ad Hoc; Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Jakarta, Pascasarjana FHUI, 2009,
- Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009*, Rumah Demokrasi, 2010
- Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta, Raja Grafindo; 2004

### Undang-Undang dan Peraturan

- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- UU N. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif
- UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- UU No. 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
- Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih

### Internet

- <http://jakarta.tribunnews.com/2012/05/22/faisal-basri-panwaslu-dki-zalim>, diakses 30 Oktober 2012 pukul 18.00

<http://megapolitan.kompas.com/read/2012/07/13/13463347>, diakses 30  
Oktober 2012 pukul 03.00

**Majalah/Tabloid**

Tabloid Bang AWAS, edisi Januari 2012

Majalah Bang AWAS, edisi Maret 2012

Tabloid Bang AWAS, edisi April 2012

Tabloid Bang AWAS, edisi Juni 2012

# PENDAFTARAN PEMILIH DALAM PEMILU KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Oleh: **Dahliah Umar**<sup>1</sup>

## ABSTRACT

The high participation level further guarantees the legitimacy of electability and public monitoring towards the elected leader candidates in running the government. In order to ensure the high participation level, it requires regulation which its supporting instruments is enabling the arrangement of voter list to have following elements: 1. System that opens extensively the access to facilitate the people so they are registered in the voter list, 2. System that guarantees accuracy, transparency, update and accessibility of voter data, whether for the people or election participants. At the election practice, in general, there are two methods of voter data arrangement, that is: Continuous Voter Registration and Periodical Voter Registration. Indonesia follows the second system, whereas the election organizer or General Election Committee (KPU) updates the voter data in each election, based on the Potential Population of Election Voter List (DP4), composed by Local Government by taking into considerations the latest election data. Although the voter data collection is continuously requires high cost to finance the data system in the forms of information technology and human resources which should always update the movement of population mobility that grows, moves, passes away and no longer qualified, which in fact, for a long term, this system can be much cheaper compares to the voter collection periodically.

Keywords: Voter Data, Voter List Update.

---

<sup>1</sup> Ketua Komisi Pemilihan Umum Provinsi DKI Jakarta

## **I. PENDAHULUAN**

Pilkada merupakan sistem pemilihan yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam memilih pemimpin daerah. Dengan berlakunya otonomi daerah dan pemilihan kepala daerah langsung sebagai pilihan politik lembaga perwakilan untuk pemilu lokal yang demokratis, maka harapan terhadap tingginya partisipasi pemilih merupakan misi yang sangat penting bagi penyelenggara pemilu di seluruh Indonesia.

Tingkat partisipasi yang tinggi lebih menjamin legitimasi keterpilihan dan pengawasan publik terhadap calon kepala daerah terpilih dalam menjalankan pemerintahan. Untuk memastikan tingkat partisipasi yang tinggi dibutuhkan aturan yang instrumen pendukung yang memungkinkan penyusunan daftar pemilih memiliki unsur-unsur sebagai berikut: 1. Sistem yang membuka seluas-luasnya akses yang memudahkan terhadap masyarakat agar terdaftar dalam daftar pemilih, 2. Sistem yang menjamin akurasi, transparansi, kemutakhiran dan aksesibilitas data pemilih baik untuk masyarakat maupun peserta pemilu. Daftar pemilih juga menjadi basis penyelenggaraan pemilu dalam menentukan kebutuhan anggaran, logistik pemilu dan sumberdaya manusia di mana dari data pemilihlah diketahui jumlah pemilih, jumlah surat suara yang harus dicetak, jumlah logistik pemungutan suara yang dibutuhkan, jumlah TPS dan jumlah personel serta kebutuhan biaya kampanye pendidikan pemilih yang harus ditentukan pada tahap persiapan Pemilu.

Tulisan ini memaparkan kajian tentang aspek peraturan dan penyelenggaraan pemutakhiran data pemilih pada Pilkada yang digunakan saat ini, serta permasalahan-permasalahan di dalamnya, untuk menjadi bahan pembelajaran bagi penyelenggara pemilu, peserta pemilu, dan pemerhati pemilu.

## **II. DEFINISI PEMILIH YANG MEMENUHI SYARAT DALAM PILKADA**

Dalam mengkaji sistem pendataan pemilih ada dua aspek yang harus

diperhatikan, yaitu terkait definisi pemilih yang memenuhi syarat dan kewenangan lembaga yang melaksanakan pendaftaran pemilih. Definisi pemilih, baik dalam Pemilu Legislatif, maupun Pilkada tidak berbeda yaitu Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara berusia 17 tahun atau sudah/pernah kawin, bukan anggota TNI/POLRI, dan didaftar hanya satu kali oleh penyelenggara pemilu.<sup>2</sup>

Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ada 2 persyaratan lainnya yaitu: pertama, nyata-nyata tidak sedang terganggu ingatannya, dan kedua, tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>3</sup> Meskipun demikian, pada praktiknya belum ditemukan kasus dimana hak pemilih seseorang dicabut sebagaimana dimaksud pada poin kedua.

Walau demikian, ada kekhususan untuk persyaratan pemilih pada Pilkada, dimana KPU memberi persyaratan lain untuk pemilih yaitu berdomisili di daerah dimana Pilkada dilaksanakan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau dokumen kependudukan dari instansi yang berwenang.<sup>4</sup> Persyaratan inilah yang menjadi perbedaan antara pemilih di Pemilu Legislatif dan Pilkada. Pada Pemilu Legislatif, pendataan pemilih adalah berbasis domisili, yaitu seluruh Warga Negara Indonesia yang berdomisili di suatu daerah didaftarkan, walau memiliki identitas kependudukan yang beralamat di daerah lain. Dalam Pilkada, pemilih yang memenuhi syarat hanya yang memiliki kartu identitas yang terdaftar di wilayah di mana Pilkada dilaksanakan.

Konsekwensi dari perbedaan tersebut adalah tidak memungkinkannya menjadikan data pemilih Pemilu Legislatif menjadi basis data tunggal untuk penyusunan data pemilih Pilkada, atau sebaliknya. Disamping itu, adanya pembatasan partisipasi di mana hanya mereka yang telah memiliki identitas wilayah bersangkutan 6 bulan sebelum Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang

2 UU No. 8 tahun 2012 pasal 19 dan 20; UU No. 32 tahun 2004 pasal 69, dan pasal 230; UU No. 2 tahun 2002 pasal 28 angka 2; UU NO. 34 tahun 2004 pasal 39 angka 4

3 UU No. 32 tahun 2004 pasal 69 ayat 2 (a) dan (b)

4 Peraturan KPU No. 12 Tahun 2010 pasal 4 ayat 2 huruf (c)

memiliki hak pilih.<sup>5</sup> Artinya, pemilih yang memenuhi syarat adalah mereka yang sudah menjadi warga sebuah provinsi atau kabupaten kota minimal 8 bulan sebelum hari pemungutan suara, sedang mereka yang menjadi warga setempat setelahnya tidak memenuhi syarat sebagai pemilih.

### III. SISTEM PENDAFTARAN PEMILIH PADA PILKADA DI INDONESIA.

Dalam praktik kepiluan, secara garis besar ada dua metode penyusunan data pemilih, yaitu: Pemutakhiran Data Pemilih Berkesinambungan (*Continuous Voter Registration*), dimana data pemilih secara terus menerus dimutakhirkan oleh lembaga penyelenggara pemilu atau otoritas lainnya yang ditunjuk negara yang bersifat permanen, misalnya lembaga pencatatan sipil dan kependudukan, untuk dapat digunakan pada setiap pemilu. Kedua, Pemutakhiran data Pemilih secara periodik (*Periodical Voter Registration*), yaitu pelaksanaan penyusunan data pemilih yang dilakukan secara khusus pada untuk Pemilu tertentu. Dalam metode ini, tidak ada otoritas negara seperti lembaga pencatatan sipil atau penyelenggara pemilu yang secara permanen menyusun data pemilih. Pendataan pemilih dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu dan berlaku pada saat pemilu tersebut saja.<sup>6</sup>

Indonesia menganut sistem yang kedua, dimana penyelenggara pemilu atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) memutakhirkan data pemilih pada setiap pemilu, dengan berdasarkan pada Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang disusun oleh Pemerintah Daerah dengan memperhatikan data pemilu terakhir.<sup>7</sup> Dengan adanya ketentuan ini sebenarnya otoritas penyusunan data pemilih pada pemilu dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda yaitu pemerintah daerah sebagai penyedia basis data yang berisi asumsi jumlah dan nama-nama pemilih dan KPU sebagai pelaksana pemutakhiran data tersebut dengan metode sensus, dimana pemilih didata

---

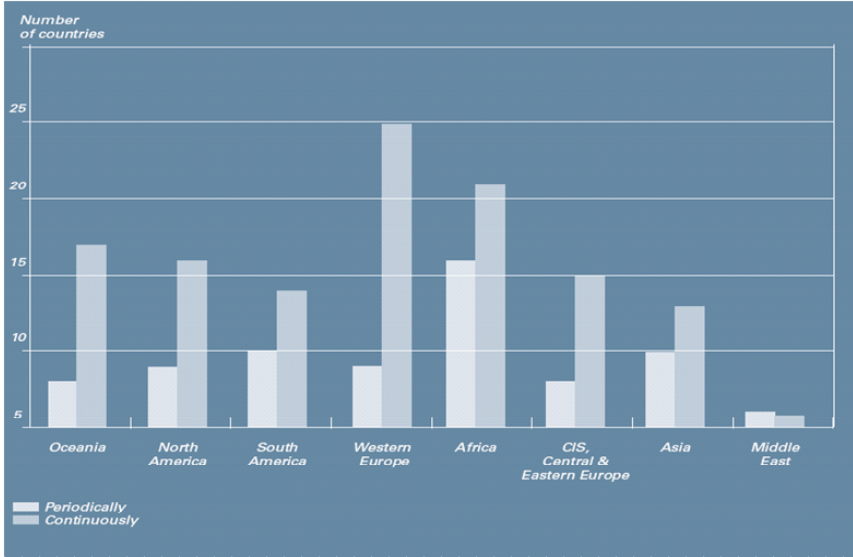
5 Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 pasal 4

6 Pintor and Gratschew (2002) hal 30

7 UU No. 15 tahun 2011 pasal 9 ayat 3 huruf (f) dan UU 32 tahun 2004 pasal 70

dari rumah ke rumah, sehingga menghasilkan Daftar Pemilih Sementara atau DPS hingga ditetapkan menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Tabel 1. Pilihan Sistem Pemutakhiran Data Pemilih di Negara-Negara Demokrasi  
Voter turnout since 1945 : a global report



SUMBER: VOTER REGISTRATION AND INCLUSIVE DEMOCRACY: ANALYSING REGISTRATION PRACTISES WORLDWIDE (2002) HAL. 31

Walaupun pendataan pemilih secara berkesinambungan membutuhkan biaya tinggi untuk membiayai sistem pendataan berupa teknologi informasi dan sumber daya manusia yang harus selalu memutakhirkan pergerakan mobilitas penduduk yang bertambah, pindah, meninggal, dan tidak lagi memenuhi syarat, pada kenyataannya untuk jangka panjang, sistem ini menjadi lebih murah dibandingkan dengan pendataan pemilih secara periodik. Dengan catatan, selama perangkat, sumber daya manusia, dan teknologi yang digunakan sudah teruji. Pendataan pemilih secara periodik yang terkesan murah sesungguhnya sangat mahal, mengingat pemilu legislatif dan Pemilu kepala daerah masih banyak dilaksanakan dalam waktu yang berbeda. Berdasarkan pengalaman-pengalaman di berbagai negara demokrasi sebagian besar metode pendataan telah beralih dari

sistem periodik ke sistem berkesinambungan dan bukan sebaliknya.<sup>8</sup> Hal ini menunjukkan bahwa sistem pendataan berkesinambungan merupakan pilihan yang lebih ideal, dan mungkin dilakukan di Indonesia mengingat penyelenggara pemilu telah menjadi lembaga permanen yang ada sampai tingkat Kabupaten Kota.

Otoritas pendataan pemilih berkesinambungan yang melekat dalam KPU bisa berdampak pada efisiensi anggaran dan tingkat akurasi yang terus menerus membaik, jika ditopang dengan teknologi pendataan pemilih dengan sistem yang terintegrasi yang memudahkan pemilih untuk mendaftar secara aktif maupun adanya ketentuan yang memungkinkan KPU memiliki akses terhadap data penambahan dan perpindahan penduduk yang memenuhi syarat sebagai pemilih dari lembaga pencatatan sipil dan kependudukan setempat, sebagaimana yang dilakukan di lakukan di Canada dan Amerika Serikat dimana otoritas pendaftaran pemilih dapat mengakses data dari instansi perpajakan untuk mengetahui data terakhir penduduk, sehingga data pemilih menjadi lebih akurat sesuai dengan pergerakan dan penambahan penduduk yang faktual.<sup>9</sup>

## IV. ALUR PEMUTAKHIRAN DATA PEMILIH

Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada KPU Daerah adalah data pemilih *by name* yang memuat sekurang-kurangnya nomor urut, Nomor KTP, nama lengkap, tempat/tanggal lahir (umur), jenis kelamin, status perkawinan, alamat tempat tinggal, dan jenis cacat yang disandang.<sup>10</sup> Setelah menerima DP4 dari pemerintah, KPU menyusun data pemilih dengan memetakan nama-nama pemilih dalam dalam setiap kelurahan dan Tempat Pemungutan

---

8 Pintor and Gratschew (2002) hal.29

9 ACE Project (2000) hal. 4

10 Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 pasal 8 ayat 2. Pada rapat dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam persiapan penyusunan DP4 untuk Pilkada DKI Jakarta 2012, KPU Provinsi meminta untuk ditambahkan satu varian data yaitu Nomor Induk Kartu Keluarga (KK), dan penyusunan data berdasarkan RT/RW agar memudahkan petugas dalam pemutakhiran dan memetakan pemilih ke dalam TPS-TPS yang dapat dipastikan dekat dengan domisili pemilih

Suara (TPS), yang lazimnya mengacu pada pemetaan TPS pada pemilu sebelumnya. Pada tahap ini, KPU dapat mulai melakukan penelitian terhadap potensi data pemilih yang terindikasi ganda, belum mencapai usia pemilih dan lain-lain, dimana data-data tersebut kemudian menjadi bahan verifikasi oleh Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP) pada saat dilakukan sensus pencocokan dan penelitian dari rumah ke rumah.

Pada dasarnya, ujung tombak penyusunan data pemilih ada pada Panitia Pemungutan Suara (PPS) sebagai penyelenggara pemilu yang direkrut secara *ad hoc* ditingkat kelurahan. PPS memiliki kewenangan dalam merekrut petugas Petugas Pemutakhiran Data Pemilih (PPDP), melaksanakan bimbingan teknis dan sosialisasi untuk PPDP, memperbaiki data pemilih berdasarkan masukan masyarakat dan hasil sensus PPDP, dan menetapkan, mengesahkan dan mengumumkan Daftar Pemilih Sementara untuk mendapatkan tanggapan masyarakat.<sup>11</sup> Pada masa tanggapan terhadap DPS, PPS juga berwenang memperbaiki dengan menambahkan nama-orang yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih namun belum terdaftar dan menghapus nama-nama yang tidak lagi memenuhi syarat berdasarkan masukan dari masyarakat, keluarga pemilih yang bersangkutan atau pihak yang berkepentingan, misalnya peserta pemilu dan pengawas pemilu.<sup>12</sup> Daftar Pemilih Sementara dan Daftar Pemilih Tambahan tersebut kemudian ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Tetap melalui pleno PPS sebelum kemudian diumumkan secara luas kepada masyarakat dan disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota melalui PPK.<sup>13</sup>

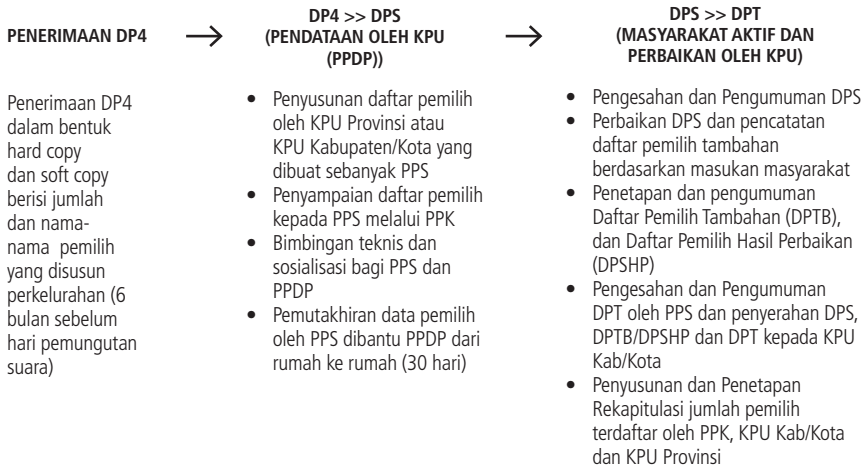
---

11 Peraturan KPU No. 12/2010 pasal 12. Selain diumumkan, salinan Data Pemilih Sementara (DPS) juga disampaikan KPU Provinsi kepada calon peserta Pemilu, Pengawas Pemilu dan pihak terkait seperti DPRD Provinsi dan pemerintah Daerah dalam bentuk *soft kopi*

12 Peraturan KPU No. 12/2010 pasal 15, 16, 21

13 Peraturan KPU No. 12/2010 pasal 22

### Ilustrasi 1. Alur Pemutakhiran Data Pemilih Berdasarkan Peraturan KPU No. 9 Tahun 2010 dan Peraturan KPU No. 12 Tahun 2010



Daftar Pemilih Tetap yang telah disahkan oleh PPS selanjutnya direkapitulasi secara berjenjang oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), KPU Kabupaten Kota, dan KPU provinsi secara dalam rapat pleno dengan mengundang peserta pemilu dan pengawas pemilu.<sup>14</sup>

Walaupun Daftar Pemilih Tetap telah disahkan oleh PPS, masukan terkait dengan penambahan pemilih yang belum terdaftar atau menghapus yang tidak lagi memenuhi syarat masih dapat dilaksanakan pada proses rekapitulasi secara berjenjang, dengan syarat masukan tersebut secara tertulis harus disertai dengan data-data autentik berupa bukti tertulis yang memuat nama pemilih, tanggal lahir pemilih, dan lokasi TPS.<sup>15</sup>

Aturan tersebut didasari atas pentingnya akses yang memudahkan untuk memastikan mereka yang telah memenuhi syarat telah terdaftar, dan pentingnya penelitian data pemilih oleh pihak yang berkepentingan terutama oleh peserta pemilu, sebelum data pemilih yang final ditetapkan dan disampaikan kepada mereka untuk kebutuhan berkampanye dan

<sup>14</sup> Peraturan KPU 12/2010 pasal 25, 26, 27

<sup>15</sup> Peraturan KPU 12/2010 pasal 25 ayat 4, pasal 26 ayat 4 dan pasal 27 ayat 4

kegiatan mengumpulkan dukungan.<sup>16</sup> Dengan demikian dapat dipastikan bahwa hasil akhir Daftar Pemilih Tetap yang disahkan oleh PPS dapat melalui perubahan pada saat rekapitulasi sebelum dicetak menjadi Salinan Daftar Pemilih Tetap (SDPT) yang disampaikan kepada peserta pemilu dan digunakan pada pemungutan suara.

## **V. ATURAN PENCATATAN SIPIL DAN KEPENDUDUKAN DAN PENGARUHNYA TERHADAP PEMUTAKHIRAN DATA PEMILIH**

Mengingat basis data pemilih diperoleh dari Pemerintah yang melakukan pencatatan penduduk, maka kita perlu mengetahui mekanisme tata cara pencatatan penduduk yang dilakukan secara berjenjang. Pencatatan penduduk yang dilakukan pemerintah saat ini berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan UU No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Dilihat dari sisi aturan, ujung tombak dari pelaksanaan pencatatan penduduk dan pemutakhirannya ada pada Instansi Pelaksana pada Pemerintah Tingkat Kabupaten Kota, dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang bertugas untuk: 1. Mendaftar Peristiwa Kependudukan dan mencatat Peristiwa Penting, 2. Memberikan pelayanan yang sama dan profesional kepada setiap Penduduk atas pelaporan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting, 3. Menerbitkan Dokumen Kependudukan, 4. Mendokumentasikan hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil, 5. menjamin kerahasiaan dan keamanan data atas Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting, dan 6. melakukan verifikasi dan validasi data dan informasi yang disampaikan oleh Penduduk dalam pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.<sup>17</sup> Dalam pelaksanaan pelayanan pencatatan kependudukan ini Instansi Pelaksana menempatkan jajarannya sampai di tingkat kecamatan dan kelurahan.

<sup>16</sup> Pintor and Gratschew (2002) hal 27-28.

<sup>17</sup> UU No. 23 tahun 2006 pasal 8

UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyebutkan definisi **Peristiwa Kependudukan** adalah kejadian yang dialami Penduduk yang harus dilaporkan karena membawa akibat terhadap penerbitan atau perubahan Kartu Keluarga, Kartu Tanda Penduduk dan/ atau surat keterangan kependudukan lainnya meliputi pindah datang, perubahan alamat, serta status tinggal terbatas menjadi tinggal tetap. Sementara definisi **Peristiwa Penting** adalah kejadian yang dialami oleh seseorang meliputi kelahiran, kematian, lahir mati, perkawinan, perceraian, pengakuan anak, pengesahan anak, pengangkatan anak, perubahan nama dan perubahan status kewarganegaraan.<sup>18</sup>

Pencatatan dan perubahan peristiwa-peristiwa di atas sepenuhnya menjadi kewajiban penduduk untuk melaporkan kepada Instansi pelaksana secara tertulis dengan mengajukan perubahan atau pembaharuan dokumen kependudukan baru.<sup>19</sup>

Apabila tidak ada pelaporan dan pengajuan untuk penerbitan dokumen pengganti atau dokumen kependudukan baru, maka Instansi Pelaksana tidak berhak untuk melakukan pencatatan terhadap peristiwa kependudukan tersebut. Misalnya apabila seseorang berpindah domisili dan tidak melapor, maka dirinya akan tetap dinyatakan sebagai penduduk, walau yang bersangkutan nyata-nyata sudah tidak bermukim di wilayah tersebut sehingga banyak ditemukan orang yang memiliki identitas kependudukan yang tidak sesuai dengan domisilinya. Instansi Pelaksana juga tidak memiliki mekanisme sensus dalam memutakhirkan pergerakan jumlah dan status kependudukan. Karena sekalipun hal tersebut dilakukan dan ada fakta-fakta perpindahan penduduk, pemerintah tidak diperbolehkan memutakhirkannya tanpa ada pengajuan/permintaan dari yang bersangkutan.<sup>20</sup> Aturan inilah yang membuat data kependudukan menjadi tidak mutakhir.

Pada saat melakukan pencocokan dan penelitian dari rumah ke rumah oleh PPDP di Pilkada DKI Jakarta 2012, dari asumsi jumlah pemilih sebesar 7.545.989, ditemukan sejumlah nama-nama pemilih yang sudah

---

18 UU No. 23 tahun 2006 pasal 1 ayat 11 dan 17

19 UU No. 23 tahun 2006 pasal 3

20 UU No. 23 tahun 2006 pasal 15

lagi tidak memenuhi syarat disebabkan karena sudah tidak berdomisili di Jakarta, tidak dikenal/ditemukan, meninggal dunia, dan sebab-sebab lainnya sebanyak 819,341 pemilih dan pemilih yang belum terdaftar sebesar 318,343 pemilih, sehingga DPT terkoreksi dan berkurang sejumlah 500.998 pemilih.<sup>21</sup> Pada Pilkada Kalimantan Barat tahun 2012, KPU Kalimantan Barat menghapus sejumlah 267.992 pemilih dari data pemilih dalam DP4 yang berjumlah 3.639.810, dan setelah melakukan perbaikan berdasarkan masukan masyarakat ditetapkan DPT sejumlah 3.377.977.<sup>22</sup> Dari contoh-contoh tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa lebih kurang 1 dari 10 data pemilih dalam DP4 di DKI Jakarta dan Kalimantan Barat tidak valid/mutakhir.

Ilustrasi 2. Hasil Pemutakhiran Data Pemilih pada Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta Putaran Pertama

| PENERIMAAN<br>DP4<br>(6 JANUARI<br>2012)                      | →        | DP4 >> DPS<br>(PENDATAAN OLEH KPU<br>(PPS DAN PPDP))   | →                    | DPS >> DPT<br>PENETAPAN OLEH PPS DAN<br>REKAPITULASI OLEH KPU<br>(MASYARAKAT AKTIF DAN<br>PERBAIKAN OLEH KPU) |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
|---|----------|--|----------------------|---|--------|-----------------------|---|-----|-----------------|---|--------|-------------------------------|---|---------|--|---|-------|----------------------------|---|-------|---------------------------------|---|-------|--|----------|----------------|---|----------|----------------|--------------------------------|----------|------------------|--|---|
| <p><b>Jumlah Pemilih Dalam DP4 :</b><br/><b>7.545.989</b></p> |          | <p>Hasil pencocokan dan penelitian petugas PPDP selama 30 hari ditemukan:</p> <table border="0"> <tr><td>Ganda/terdata 2 kali</td><td>:</td><td>30.839</td></tr> <tr><td>Di bawah Usia Pemilih</td><td>:</td><td>216</td></tr> <tr><td>Meninggal Dunia</td><td>:</td><td>72.317</td></tr> <tr><td>Pindah domisili/Tidak dikenal</td><td>:</td><td>707.815</td></tr> <tr><td>Narapidana (tidak berdomisili di alamat pemilih)</td><td>:</td><td>1.321</td></tr> <tr><td>Mengalami gangguan ingatan</td><td>:</td><td>1.641</td></tr> <tr><td>Sudah menjadi anggota TNI/POLRI</td><td>:</td><td>5.192</td></tr> <tr><td><b>Total pemilih yang terhapus dalam DP4</b></td><td><b>:</b></td><td><b>819.341</b></td></tr> <tr><td><b>Pemilih belum terdaftar yang ditambahkan</b></td><td><b>:</b></td><td><b>318.343</b></td></tr> <tr><td><b>DPS ditetapkan sejumlah</b></td><td><b>:</b></td><td><b>7.044.991</b></td></tr> </table> | Ganda/terdata 2 kali | :   | 30.839 | Di bawah Usia Pemilih | : | 216 | Meninggal Dunia | : | 72.317 | Pindah domisili/Tidak dikenal | : | 707.815 | Narapidana (tidak berdomisili di alamat pemilih) | : | 1.321 | Mengalami gangguan ingatan | : | 1.641 | Sudah menjadi anggota TNI/POLRI | : | 5.192 | <b>Total pemilih yang terhapus dalam DP4</b> | <b>:</b> | <b>819.341</b> | <b>Pemilih belum terdaftar yang ditambahkan</b> | <b>:</b> | <b>318.343</b> | <b>DPS ditetapkan sejumlah</b> | <b>:</b> | <b>7.044.991</b> |  | <p>Terdapat masukan masyarakat dan perbaikan oleh KPU:<br/>Adanya perbaikan untuk: penambahan pemilih belum terdaftar dan pemilih dihapus dalam DPS karena ganda atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai pemilih, sehingga DPS berkurang sejumlah 84.156<br/>Jumlah penambahan pemilih yang belum terdaftar pada Pleno Rekapitulasi di tingkat Provinsi: 1.513</p> <p><b>DPT ditetapkan sejumlah: 6.962.348</b></p> |
| Ganda/terdata 2 kali  | :        | 30.839   |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Di bawah Usia Pemilih   | :        | 216  |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Meninggal Dunia   | :        | 72.317   |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Pindah domisili/Tidak dikenal                                 | :        | 707.815  |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Narapidana (tidak berdomisili di alamat pemilih)              | :        | 1.321  |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Mengalami gangguan ingatan                                    | :        | 1.641  |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| Sudah menjadi anggota TNI/POLRI                               | :        | 5.192  |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| <b>Total pemilih yang terhapus dalam DP4</b>                  | <b>:</b> | <b>819.341</b>   |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| <b>Pemilih belum terdaftar yang ditambahkan</b>               | <b>:</b> | <b>318.343</b>   |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |
| <b>DPS ditetapkan sejumlah</b>                                | <b>:</b> | <b>7.044.991</b>   |                      |   |        |                       |   |     |                 |   |        |                               |   |         |  |   |       |                            |   |       |                                 |   |       |  |          |                |   |          |                |                                |          |                  |  |   |

SUMBER: KELOMPOK KERJA PEMUTAKHIRAN DATA PEMILIH KOMISI PEMILIHAN UMUM DKI JAKARTA UNTUK PEMILU GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR 2012

### Permasalahan yang muncul dalam pendataan pemilih adalah pemilih

21 Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta No. 26/Kpts/KPU-Prov-010/2012

22 Keputusan KPU Kalimantan Barat No. 58/Kpts/KPU-Prov-019/2012

ganda atau terdata lebih dari satu kali. Ini disebabkan adanya penduduk yang tidak melapor ketika berpindah domisili, baik untuk tujuan pekerjaan, pendidikan, pernikahan dan lain sebagainya sehingga masih tercatat dalam data kependudukan dan penduduk yang memiliki lebih dari satu tempat tinggal, sehingga mereka terdata lebih dari satu kali di wilayah yang berbeda, yaitu di wilayah domisili mereka sesuai dengan data kependudukan, dan di wilayah domisili yang baru.

Pada umumnya PPDP enggan menghapus pemilih yang sudah tidak berdomisili lagi namun masih tercatat sebagai penduduk, atau bertanya kepada penduduk yang berdomisili di wilayah bukan alamat asalnya, bila yang bersangkutan sudah terdaftar di tempat lain. Ini disebabkan petugas khawatir akan tuntutan menghilangkan hak pilih orang lain.<sup>23</sup> Permasalahan lain adalah adanya pemilih yang mendaftar di tempat domisili yang baru, padahal yang bersangkutan telah didaftar di alamat asalnya. Pada tahap perbaikan, PPS, PPK dan KPU Kabupaten Kota mensinkronisasikan data pemilih untuk mengidentifikasi dan mengkonfirmasi data-data yang ganda tersebut untuk kemudian dilakukan penghapusan terhadap salah satu data yang ganda.<sup>24</sup>

Faktor lain adalah adanya pemilih yang tidak terdaftar. Sistem pendataan pemilih yang bersifat pasif yang dilakukan selama puluhan tahun ditambah dengan masalah validitas data kependudukan membuat masih ada pemilih yang belum terdaftar, walaupun kesempatan untuk memeriksa dan meneliti serta mendaftar secara aktif diberikan oleh penyelenggara pemilu.<sup>25</sup> Hal ini

---

23 UU No. 32 tahun 2004 pasal 115 ayat 2 mengatur tentang ancaman pidana untuk seseorang yang menyebabkan kehilangan hak pilih orang lain. Pasal ini menjadi sangat populer di kalangan petugas pendataan pemilih pada Pilkada DKI Jakarta sehingga mereka cenderung memilih untuk mendata pemilih yang belum terdaftar baik yang berdomisili di wilayah tersebut maupun pemukim ber KTP DKI Jakarta dengan domisili yang berbeda, tanpa mempertimbangkan kemungkinan terjadi pendataan ganda oleh petugas lainnya.

24 Pada Pilkada DKI Jakarta, Sistem Informasi Pendataan Pemilih (SIDAP) dapat digunakan untuk mendeteksi data pemilih ganda sampai tingkat provinsi dengan cara menyandingkan data pemilih satu Kabupaten/Kota dengan yang lainnya satu persatu, dan membutuhkan waktu yang lama untuk mengkonfirmasi kepada pemilih yang bersangkutan.

25 UU No. 32 tahun 2004 pasal 74 ayat 2, dan Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 pasal 14 ayat 1 dan 2 menyatakan Daftar Pemilih Sementara diumumkan selama 21 hari oleh PPS pada tempat-tempat yang mudah dijangkau masyarakat dan disampaikan kepada ketua RT/RW atau sebutan lainnya untuk mendapat tanggapan masyarakat.

yang menyebabkan KPU membolehkan adanya perbaikan Daftar Pemilih pada saat rekapitulasi berjenjang sekalipun DPT telah ditetapkan oleh PPS untuk memberi kesempatan kepada mereka yang belum terdaftar untuk ditambahkan dalam Salinan Daftar pemilih Tetap.

Terobosan baru juga ada pada UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur tentang pendaftaran pemilih khusus bagi mereka yang belum terdaftar dalam DPS, DPTB dan DPT yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh KPU Provinsi.<sup>26</sup> Dengan adanya aturan ini diharapkan semua warga yang memiliki hak pilih terakomodir dan mengurangi potensi perselisihan dalam proses dan hasil Pemilu terkait dengan adanya pemilih yang tidak terdaftar.

## **VI. SISTEM DAN PERANGKAT YANG PENTING DALAM PENYUSUNAN DAFTAR PEMILIH**

### **a. Pencatatan/*Record* Hasil Pemutakhiran Data Pemilih**

Validitas, kemutakhiran, dan akurasi data pemilih merupakan elemen paling mendasar dalam pelaksanaan Pemilu. Dalam penyusunan data pemilih, penyelenggara harus memiliki sistem pencatatan hasil pemutakhiran data pemilih berupa pencatatan/*record* terhadap nama-nama pemilih yang ditambahkan bila sebelumnya tidak terdapat dalam data pemilih awal (DP4) maupun DPS, nama-nama pemilih yang dihapus karena tidak lagi memenuhi syarat, dan nama-nama pemilih dalam Tempat Pemungutan Suara di Rumah Sakit dan Lembaga Pemasayarakatan.

Tujuan pencatatan ini adalah pertama, menjadi bahan untuk disandingkan pada pemutakhiran data pemilih berikutnya, agar menjadi lebih efisien dengan basis data yang lebih valid; dan kedua, sebagai bahan

---

<sup>26</sup> UU No. 8 tahun 2012 pasal 40 ayat 5 dan 6

yang dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan seperti pengawas pemilu dan peserta pemilu serta masyarakat untuk memverifikasi sejauh mana tindak lanjut masukan masyarakat dan perbaikan dilakukan.

Seluruh pencatatan sedianya ada pada PPS di tingkat kelurahan dalam bentuk *hardcopy* hasil pencocokan dan penelitian yang disampaikan kepada KPU Kabupaten Kota. Jadi, KPU di tingkat Provinsi atau Kabupaten Kota perlu memiliki sistem komputerisasi yang memudahkan pencatatan tersebut yang digunakan oleh petugas dari tingkat kelurahan, kecamatan sehingga ketika terjadi kekeliruan dalam penghapusan atau penambahan pemilih, ada sistem yang juga dapat melakukan koreksi secara mudah dan cepat, sehingga data pemilih selalu akurat dan mutakhir pada proses perbaikan.<sup>27</sup>

## b. Waktu Pelaksanaan Pemutakhiran Data Pemilih

Waktu pelaksanaan pemutakhiran data pemilih dalam Pilkada kurang lebih selama 6 bulan. Secara garis besar dapat dibagi menjadi: 2 bulan waktu menyusun DP4 menjadi Data Pemilih per kelurahan untuk dimutakhirkan PPS dan PPDP, 1 bulan untuk pencocokan dan penelitian dengan metode sensus oleh PPDP, 1 bulan untuk pengumuman Daftar Pemilih Sementara, 2 bulan untuk perbaikan data pemilih termasuk didalamnya penambahan pemilih yang mendaftar setelah DPS diumumkan, dan 1 minggu untuk penetapan rekapitulasi secara berjenjang sampai ditetapkan Data Pemilih Tetap.

Secara umum waktu yang diberikan dalam proses pemutakhiran data pemilih sudah cukup. Namun dari sisi jadwal, tahap pemutakhiran data pemilih dilakukan paralel dengan tahap pendaftaran pasangan calon kepala daerah. Sebagai contoh di Pilkada DKI Jakarta, tahap sensus pemilih dan pengumuman Daftar Pemilih Sementara yang membutuhkan perhatian pengawas pemilu, partai politik, dan peserta pemilu dilakukan

---

<sup>27</sup> Pada pemutakhiran data pemilih Pilkada DKI Jakarta 2012, SIDAP sebagai sistem yang digunakan KPU merekam seluruh nama-nama pemilih yang ditambahkan dan dihapus karena tidak memenuhi syarat disertai dengan keterangan seperti telah pindah, meninggal, menjadi TNI POLRI, ganda, dan sebagainya, yang disusun perkelurahan dan RT/RT, dan rekaman tersebut menjadi lampiran pada *soft copy* DPS dan SDPT yang disampaikan kepada pengawas pemilu dan peserta pemilu untuk menjadi referensi terhadap perbaikan data pemilih.

pada waktu yang sama dengan masa pencalonan. Hal ini menyebabkan seluruh perhatian dan konsentrasi peserta pemilu lebih ditujukan untuk proses pencalonan, untuk memastikan seluruh persyaratan dan dukungan pasangan calon terpenuhi termasuk pada saat perbaikan. Begitupula konsentrasi penyelenggara terutama PPS, yang pada saat menyusun, mengumumkan dan memperbaiki data pemilih juga diberi beban pekerjaan untuk memverifikasi dukungan calon perseorangan dengan metode sensus.<sup>28</sup>

Dengan kurangnya perhatian terhadap proses pendataan pemilih, perlu dipertimbangkan aturan tentang masa tahapan pencalonan untuk dilakukan lebih awal sebelum masa pencocokan dan penelitian data pemilih, agar calon peserta pemilu memiliki keleluasaan untuk meneliti Daftar Pemilih. Selain itu, apabila ditinjau dari sisi Undang-Undang, tahapan pencalonan yang telah diatur dengan sangat rinci belum bisa memungkinkan KPU untuk mengatur proses pencalonan menjadi lebih awal dari pendaftaran pemilih.<sup>29</sup>

### c. Pemanfaatan Data Pemilih dan Pemutakhiran Data Pemilih.

Pemutakhiran data pemilih merupakan kegiatan yang sangat mahal, dengan perangkat sumber daya manusia, teknologi informasi dan pencetakan hasilnya, serta memakan waktu yang cukup lama, sehingga hasilnya harus selalu menjadi aset yang berharga bagi penyelenggara pemilu dan pihak terkait lainnya, seperti partai politik dan pemerintah.

Pada saat daftar pemilih ditetapkan, peserta pemilu, dan pengawas pemilu mendapatkan salinan dalam bentuk *soft copy* sebelum pemungutan suara, dan *hard copy* pada hari pemungutan suara.<sup>30</sup> Tujuan dari pemberian

28 Lampiran 1. Keputusan KPU DKI 30/Kpts/KPU-Prov-010/2012. Pada Pilkada DKI Jakarta 267 PPS di seluruh DKI harus memverifikasi seluruh dukungan 2 pasangan calon perseorangan sejumlah minimal 407.340 dukungan se DKI, dengan beban kerja yang berbeda antara 1000 sampai dengan 10 ribu dukungan per PPS, di saat yang sama juga harus melakukan perbaikan daftar pemilih.

29 UU NO. 12 tahun 2008 pasal. 59A dan pasal 60

30 Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 pasal 33

salinan *soft copy* sebelum pemungutan suara adalah agar peserta pemilu dapat memanfaatkannya untuk masa kampanye, memetakan dan menggalang dukungan, dan menyosialisasikan kepada pendukungnya agar menggunakan hak pilih. Tujuan pemberian data pemilih dalam bentuk *hard copy* pada hari pemungutan suara adalah sebagai bentuk kontrol bagi saksi peserta pemilu terhadap rekaman kedatangan pemilih yang menggunakan hak pilihnya dan mengetahui jumlah surat suara yang digunakan oleh pemilih sebagai basis penghitungan hasil perolehan suara.

Untuk penyelenggara, masa pemutakhiran data pemilih merupakan kesempatan dalam menyosialisasikan pemilu kepada pemilih. Dalam proses pemutakhiran, penting untuk penyelenggara memastikan seluruh petugasnya memahami pentingnya hak pilih seseorang dan tanggung jawab petugas dalam akurasi hasil pendataan dan memastikan bahwa seluruh orang yang memenuhi syarat terdaftar. Dengan demikian dibutuhkan metode bimbingan teknis yang tidak hanya berisi tentang tata cara pencatatan hasil sensus pemilih, tetapi juga penjelasan tentang hal-hal penting yang harus diketahui pemilih seperti kapan akan dilaksanakan pemungutan suara dan tatacara memilih, dan bagaimana cara apabila masih ada pemilih yang belum terdaftar setelah masa sensus selesai.

KPU selaku penyelenggara juga perlu memanfaatkan data pemilih sebagai bahan untuk mengevaluasi tingkat partisipasi pemilih, untuk kemudian memetakan TPS dan wilayah mana saja yang tingkat partisipasinya masih rendah, dan ditelusuri penyebabnya; apakah karena data pemilih yang tidak akurat, atau kurangnya sosialisasi pemilu di wilayah tersebut sehingga wilayah-wilayah itu akan menjadi perhatian khusus dalam pemutakhiran data pemilih dan sosialisasi di pemilu berikutnya.

#### d. Mempertimbangkan Sistem Pemutakhiran Data Pemilih Berkesinambungan

Melihat kedudukan KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap dan nasional, perlu dipertimbangkan sebagai lembaga yang memiliki otoritas untuk menyusun data pemilih berkelanjutan. Data pemilih yang

dihasilkan KPU melalui sensus dalam beberapa pemilu terakhir merupakan data yang mungkin sudah lebih merefleksikan akurasi asumsi jumlah dan nama-nama penduduk pemilih.

Dalam pelaksanaan pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan, KPU dapat melakukan hal-hal sebagai berikut: Pertama, Membentuk unit kerja yang melekat pada Sekretariat KPU dibawah pengawasan Komisioner KPU yang bertugas untuk mendata pemilih yang bekerja sepanjang tahun, dengan sistem pendataan manual dan elektronik di mana Warga Negara Indonesia dapat mendaftarkan diri secara elektronik atau berkunjung ke kantor penyelenggara Pemilu di tingkat Kabupaten Kota;

Kedua, Apabila Pemerintah telah selesai menghasilkan sistem pendataan penduduk dengan *Single Identity Number* melalui Program E-KTP dimana setiap orang hanya memiliki kartu identitas, dan KPU diberikan akses terhadap data hasil pergerakan penduduk yang melampaui usia pemilih atau perpindahan penduduk secara periodik, atau penduduk yang meninggal, maka akan memudahkan KPU sebagai lembaga pendaftaran pemilih untuk melakukan pemutakhiran data pemilih;

Dan ketiga, KPU dapat menggunakan metode pendaftaran pemilih aktif, yang diumumkan secara masif dan dikampanyekan kepada masyarakat dengan bekerjasama dengan media, agar masyarakat mendaftarkan diri sebagai pemilih. Kampanye ini dapat dilakukan setiap tahun sebagai program rutin KPU. Hal ini juga dapat menjadi metode yang lebih ekonomis dan dapat dimanfaatkan untuk mengenalkan lembaga penyelenggara pemilu dan sebagai bentuk pendidikan politik untuk masyarakat tentang pemilu.

Data pemilih yang dihasilkan KPU untuk selanjutnya dapat digunakan kapan saja pemilu dilaksanakan. Ketika menjelang pemilu, KPU hanya perlu menambahkan metode pendaftaran pemilih aktif, sehingga tidak membebankan biaya untuk melakukan sensus dari rumah ke rumah, sebagaimana yang dilakukan saat ini.

## Daftar Pustaka

- Undang Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan perwakilan Rakyat Daerah
- Undang Undang No.15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
- Undang Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- Undang Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- Peraturan KPU No. 12 tahun 2010 tentang Pedoman Tatacara Pemutakhiran Data dan Daftar pemilih dalam pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Peraturan KPU No 9 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
- Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta No. 30/Kpts/KPU-Prov-010/2012 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan KPU provinsi DKI Jakarta no. 02/Kpts/KPU-Prov-010/2011 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta tahun 2012
- Keputusan KPU Provinsi Kalimantan Barat No. 58/Kpts/KPU-Prov-019/2012 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Kalimantan Barat No. 49/Kpts/KPU-Prov-019/2012 tentang Penetapan Rekapitulasi Jumlah Pemilih Terdaftar Dalam Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur
- Keputusan KPU Provinsi DKI Jakarta No. 26/Kpts/KPU-Prov-010/2012 tentang Perubahan atas Keputusan KPU DKI Jakarta No. 23/Kpts/

# TINJAUAN TERHADAP PENGATURAN POLITIK UANG DALAM PERATURAN KEPEMILUAN

Oleh: **Devi Darmawan**<sup>1</sup>

*“potential offenders will be deterred from criminal acts if the expected costs of those acts exceed their expected benefits”<sup>2</sup>*

## ABSTRACT

Modus of Money Politic is growing even bigger in each general election hold, whether the election in national scale or the election in local scale. As well, the improved practice seems like a necessity. This writing tries to probe and seek the actual problem from the point of view of the behavior of political money's actor at the general election by using The Economic Analysis of Criminal Behavior, because instinctively, perpetrator will always calculate cost and profit they will gain in deciding whether they will commit the crime or not, including the decision to commit political money.

Keywords: Money Politic, Economic Analysis of Criminal Behavior.

## I. PENGANTAR

Penyelenggaraan pemilu baik lokal maupun nasional tentu menghabiskan sejumlah anggaran yang sedikit, baik dari calon kandidat, pasangan calon,

---

1 Peneliti Hukum Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

2 A. Mitchell Polinsky & Steven Shavell, *On The Disutility And Discounting Of Imprisonment And The Theory Of Deterrence*, (Harvard Law School, John M Olin Center for Law, Economics, and Business, Discussion Paper No. 213, 1997), at page 1235.

penyelenggara pemilu, dan berbagai pihak lainnya yang berkepentingan dalam demokrasi. Faktor uang yang bermain dalam anggaran ini tidak bisa dipungkiri menjadi sesuatu yang vital dan berpengaruh pada rotasi politik uang.

Fenomena sosialnya, politik uang dalam penyelenggaraan pemilu menjadi hal yang mau tidak mau harus dilakukan oleh peserta pemilu. Bahkan, menjadi instrumen wajib yang dirasa kurang kalau tidak ada. Baik pemilu lokal maupun pemilu nasional, tidak satu pun luput dari praktik politik uang. Kondisi ini semakin melembaga dalam institusi demokrasi, karena paradigma peserta pemilu masih menganggap bahwa politik uang adalah satu strategi pemenangan yang paling *instant*.

Strategi pemenangan kandidat dengan menggunakan praktik politik uang memunculkan persaingan tidak sehat dalam pemilu karena memunculkan lapangan bermain yang tidak sama (*un equity of playing field*), ketimpangan akses menuju pucuk pimpinan jabatan publik, dan lahirnya politik yang terkooptasi. Kesemua dampak tersebut seluruhnya bermuara pada terciptanya politik yang tercemar, menurunkan kualitas demokrasi, dan mengorbankan kepentingan publik.

Di sisi lain, praktik politik uang menemukan lahan yang subur ditengah masyarakat. kebutuhan akan materi dan minimnya pengetahuan mengenai demokrasi dan konsep hak pilih dalam pemilu, serta tujuan pemilu menjadi dasar pembenar bagi pelaku. Akibatnya, politik uang semakin melembaga dalam penyelenggaraan pemilu.

## **II. POLITIK UANG DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM**

Praktik politik uang, menempati urutan kedua terbesar pelanggaran yang dilakukan dalam pemilu legislatif, dengan prosentase sebesar 39 %. Itu baru yang terekam dalam laporan yang diterima dan temuan Bawaslu pada pemilu 2009 lalu. Sementara, yang tidak dilaporkan tentu akan menambah prosentase pelanggaran politik uang.

Tabel 1. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu Dalam Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPD dan DPRD

| NO | URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA   | JUMLAH |
|----|---|--------|
| 1  | Orang yang dengan sengaja membuat surat/dokumen yang dipalsukan untuk menyuruh orang memakai atau menggunakan sendiri sebagai persyaratan menjadi caleg   | 58 %   |
| 2  | Orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang/ memaksa/ menjanjikan/ memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD | 39 %   |
| 3  | Anggota KPU dan jajarannya yang tidak menindaklanjuti temuan Bawaslu dan jajarannya dalam pelaksanaan verifikasi kelengkapan administrasi calon DPR, DPD dan DPRD                                 | 3 %    |

SUMBER : LAPORAN BAWASLU TAHUN 2009

Dalam Pemilu legislatif Tahun 2009, dari data Bawaslu, terdapat praktik politik uang yang tersebar dalam beberapa tahapan pemilu, yakni dalam tahapan pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD, masa kampanye, masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara, dan juga penetapan hasil pemilu. dalam masa tenang, politik uang berada di peringkat pertama terbanyak, sedangkan dalam tahapan lainnya berada di peringkat ketiga terbanyak, yang dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 2. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu Dalam Tahapan Masa Kampanye

| NO | URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA                      | JUMLAH |
|----|--|--------|
| 1  | Penggunaan fasilitas negara atau pemerintah          | 1.883  |
| 2  | Pelibatan anak-anak                                  | 999    |
| 3  | Politik uang   | 537    |
| 4  | Parpol maupun caleg melakukan kampanye diluar jadwal | 421    |
| 5  | Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye     | 393    |
| 6  | Lain-lainnya   | 393    |

SUMBER : LAPORAN BAWASLU TAHUN 2009

Tabel 3. Jenis Pelanggaran Pidana Dalam Tahapan Masa Tenang

| NO | URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA | JUMLAH |
|----|---------------------------------|--------|
| 1  | Politik uang                    | 95     |
| 2  | Kampanye diluar jadwal          | 60     |
| 3  | Lain-lainnya                    | 38     |

SUMBER : LAPORAN BAWASLU TAHUN 2009

Tabel 4. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu Dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

| NO | URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA  | JUMLAH |
|----|--|--------|
| 1  | Orang yg dg sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tdk bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi Berkurang | 157    |
| 2  | Orang yang dengan sengaja mengubah BA hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara  | 110    |
| 3  | Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)   | 57     |
| 4  | KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan & penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS             | 36     |
| 5  | Orang yang bertugas membantu pemilih dg sengaja memberitahukan pilihan pemilih kpd orang lain  | 34     |
| 6  | Lain-lainnya   | 697    |

SUMBER : LAPORAN BAWASLU TAHUN 2009

Tabel 5. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu Dalam Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

| NO | URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA  | JUMLAH |
|----|--|--------|
| 1  | Orang yg dg sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tdk bernilai/menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara Peserta Pemilu menjadi Berkurang | 5      |
| 2  | Orang yang dengan sengaja mengubah BA hasil penghitungan suara dan/atau sertifikat hasil penghitungan suara  | 4      |
| 3  | Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)   | 2      |
| 4  | KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan & penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi Peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS             | 1      |
| 5  | Orang yang bertugas membantu pemilih dg sengaja memberitahukan pilihan pemilih kpd orang lain  | 1      |
| 6  | Lain-lainnya   | 19     |

SUMBER : LAPORAN BAWASLU TAHUN 2009

Sementara dalam penyelenggaraan Pilkada DKI, Politik uang pun marak terjadi. Sekalipun, terdapat beberapa upaya advokasi, yang ditempuh oleh lembaga swadaya masyarakat, pemantau pemilu, dan juga penyelenggara pemilu, untuk menghimbau warga untuk menolak politik uang, pada kenyataannya upaya tersebut tidak cukup untuk meredam keberlangsungan politik uang dalam pilkada DKI.

Berdasarkan hasil pemantauan KIPP Jakarta pada pilkada DKI putaran II, masih terdapat sejumlah catatan yang harus diperhatikan dan diperbaiki pada pemilu dan pemilukada yang akan datang. catatan tersebut

meliputi netralitas dan kinerja penyelenggara pemilu. Dari sisi netralitas, masih ada KPPS yang bersikap tidak netral dan berpihak secara aktif mempengaruhi pemilih, sedangkan dari sisi Kinerja Penyelenggara Pemilu KPPS belum optimal dalam menjalankan tugasnya di lapangan,<sup>3</sup> kurangnya sosialisasi KPUD mengenai teknis penyelenggaraan pemilu pada KPPS sehingga kesalahan-kesalahan yang dilakukan petugas KPPS semakin bertambah dan pada akhirnya menimbulkan inefektifitas penyelenggaraan pemilukada, serta kurangnya ketegasan pengawas di lapangan sehingga pengawas cenderung melaporkan hal-hal yang seharusnya bisa diselesaikan dilapangan dengan mengingatkan atau memberikan teguran lisan.

Dari potret hasil pantauan tersebut, dapat dilihat bahwa netralitas dan kinerja penyelenggara pemilu masih menjadi faktor pendukung lemahnya penyelenggaraan pemilukada. Hal ini semakin memperbesar potensi kecurangan dan pelanggaran dalam pemilu, khususnya politik uang.

Politik uang, khususnya, dan pelanggaran lain pada umumnya seperti kampanye negatif dan lain-lain, ternyata sudah mulai merebak sebelum dimulainya tahapan kampanye yang baru akan dimulai tanggal 24 Juni 2012. Dalam hal ini, yang ditonjolkan adalah iming-iming politik uang untuk mempengaruhi orientasi pemilih sehingga program kerja dan visi misi calon yang seharusnya muncul sebagai bentuk pendidikan politik masyarakat tidak muncul kepermukaan.<sup>4</sup>

Menjelang Pemungutan Suara, modus politik uang semakin terlihat mulai dari pembagian uang secara langsung sampai 'iming-iming' kemudahan dan fasilitas. Dalam tahapan pemungutan suara, politik uang

3 KPPS masih banyak tidak menjalankan tugas-tugasnya secara maksimal dilapangan, hal itu bisa dilihat dari banyaknya TPS yang tidak steril, DPT yang tidak ditempelkan disekitar area TPS, pemilih yang tidak diberikan penanda (tinta) dan masih diperkenalkannya pemilih yang hanya menggunakan surat undangan saja bisa menggunakan hak pilihnya, sehingga ada penggunaan hak pilih orang lain.

4 Secara umum, menurut pemantauan relawan KIPP Jakarta dilapangan selama masa kampanye, kampanye berjalan dengan baik, dalam pengertian, tidak terjadi gangguan keamanan, seperti yang kami prediksi sebelumnya (kerusuhan antar pendukung, anarkis massa dan lain-lain). Tapi sangat disayangkan, kondisi yang kondusif tersebut, dicerai dengan kegiatan kampanye yang tidak mendidik dan mengarah pada sistematisasi politik uang yang dilakukan sebagian besar kandidat. Kampanye yang seharusnya menjadi ajang meyakinkan pemilih dalam merekomendasikan dukungan sebesar-besarnya dengan menawarkan visi, misi dan program pasangan calon, berubah wujud menjadi mengobatkan gratis dadakan, dermawan kesiangan, hiburan yang menjanjikan hadiah menggiurkan sampai deklarasi bayaran.

juga secara terang terangan terjadi baik pada pilkada DKI putaran pertama dan pilkada DKI putaran kedua.

Pada putaran pertama, bentuk potensi politik uang yang terjadi adalah dengan modus memotret hasil pencoblosan yang telah dilakukan oleh yang bersangkutan di bilik suara dengan menggunakan kamera ponsel, seperti yang terjadi pada TPS nomor 076, di Pondok Pinang. Yang nantinya hasil foto tersebut akan dijadikan bukti untuk ditukar dengan sejumlah uang pada tim kandidat tertentu. Sementara indikasi Politik Uang lainnya adalah pembagian bingkisan oleh tim sukses kandidat di pintu keluar TPS yang dilakukan oleh Tim Sukses, seperti yang terjadi pada TPS nomor 037, Kwitang. Selain itu, indikasi politik uang lainnya adalah adanya “serangan tengah malam”<sup>5</sup> yang dilakukan di daerah cilincing dan daerah kyai tapa. Serangan tengah malam tersebut berupa pembagian sembako pada warga oleh tim sukses kandidat tertentu yang bertujuan agar warga yang bersangkutan memilih kandidat tersebut.

Sementara pada putaran kedua, indikasi politik uang, dilakukan dengan menggunakan hak pilih orang lain oleh pemilih lainnya, seperti yang terjadi di TPS nomor 13 Pengangsaan, Menteng. Selain itu, bentuk lainnya dilakukan oleh penyelenggara pemilu, yaitu KPPS mengesahkan surat suara yang dirobek pada salah satu nama kandidat, seperti yang terjadi pada TPS nomor 05, di Bendungan Hilir, Tanah Abang. Hal tersebut merupakan indikasi politik uang, karena mencoblos tidak menggunakan peralatan yang sudah ditentukan berpengaruh pada sahnya suara, sehingga petugas yang membenarkan tersebut perlu dicurigai apa dasar dilakukannya perbuatan mengesahkan surat suara yang dirobek pada salah satu nama kandidat tersebut.

Pascapemungutan suara, modus yang terjadi lain lagi, yakni berupa pengubahan hasil suara oleh penyelenggara dan perselisihan hasil harus diselesaikan dengan cara-cara konstitusional bukan dengan cara mobilisasi opini maupun dukungan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa modus politik uang terbaru yang sangat mungkin terjadi pada pemilu atau pilkukada

---

5 Membagi-bagikan sembako ke rumah-rumah warga pada saat malam.

selanjutnya ialah, pendokumentasian pilihan pemilih (jual beli pasangan calon dengan pemilih) dan perusakan pilihan, perubahan suara (jual beli pasangan calon dengan KPPS). Sementara pada hari pemungutan suara, modus kecurangan yang mengarah pada politik uang antara lain petugas KPPS mengarahkan pemilih untuk memilih kandidat tertentu, tim sukses mempengaruhi pemilih dengan berkerumun di sekitar lokasi TPS dengan menggunakan simbol/atribut/ciri-ciri tertentu, tidak mencelupkan jari kedalam penanda (tinta), dokumentasi hasil pencoblosan suara, duplikasi perhitungan pada saat perhitungan suara, intimidasi terhadap pemilih dan pemantau.

Keadaan ini menimbulkan pertanyaan seberapa efektif pengaturan normatif politik uang? apakah pengaturan tersebut memiliki “daya” untuk menahan keinginan pelaku praktik politik uang untuk tidak melakukan politik uang. Jika pengaturan normatif politik uang tidak bekerja sesuai dengan tujuan yang dimaksud oleh Pembuat UU, tentu hal ini harus ditinjau kembali.

### **III. POLITIK UANG DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU**

Secara Yuridis, memang politik uang secara tegas dicantumkan sebagai pelanggaran oleh UU pemilu. Penegakan hukum atasnya pun sudah ditetapkan oleh UU. Akan tetapi, praktik politik uang seolah tak terbandung dan pelakunya pun dengan bebas melakukan praktik politik uang tanpa dimintai pertanggungjawaban.

Dalam UU nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD terdapat beberapa ketentuan mengenai politik uang. Mulai dari pencatuman dalam persyaratan dukungan minimal, larangan kampanye, penggantian calon terpilih, hingga tindak pidana politik uang.

Dalam hal persyaratan dukungan minimal yang diatur dalam Pasal 13, Seorang pendukung tidak dibolehkan memberikan dukungan kepada lebih dari satu orang calon anggota DPD serta 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.

Sementara dalam hal kampanye, baik pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu, dilarang secara tegas untuk menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu. dimana pelanggaran terhadap larangan kampanye tersebut, jika terbukti dilakukan oleh pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk tidak menggunakan hak pilihnya, menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu, atau memilih calon anggota DPD tertentu.

Dalam hal ini, semakin keras sanksinya, jika benar-benar pelaksana pemilu terbukti berdasarkan suatu putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung sebagaimana diuraikan sebelumnya, terhadap pelaksana tersebut dikenakan tindakan berupa:

1. pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau
2. pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih.

Lain perlakuan bagi politik uang yang dilakukan oleh calon terpilih. Mengenai penggantian calon terpilih dilakukan salah satunya karena alasan bahwa calon yang dimaksud terbukti melakukan tindak pidana Pemilu berupa politik uang atau pemalsuan dokumen berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Ketentuan mengenai politik uang dalam UU nomor 8 tahun 2012 dipertegas lagi dalam ketentuan pidana, yang diatur dalam Pasal 297 dan pasal 301, yang berbunyi:

*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).*

Melihat pengaturan politik uang dalam Undang-Undang Pemilu, ketentuan mengenai politik uang ini masih sangat minim dan tidak menjangkau modus politik uang yang berkembang. Selain itu, politik uang ini menjadi sangat sensitif karena adanya salah satu ketentuan dana kampanye yang menyatakan bahwa dana kampanye dapat berupa uang, jasa, dan barang. Dana kampanye tersebut sifatnya material sehingga seburuk-buruknya berpotensi dimanfaatkan sebagai penyimpangan elitis untuk menutupi politik uang yang dilakukan pada kandidat tertentu.

Sementara itu, pada februari 2012 lalu, RUU Pilkada telah diajukan oleh Pemerintah kepada lembaga legislatif. Dalam RUU Pilkada tersebut diatur secara khusus mengenai pelanggaran pidana yang dilakukan pada pemilihan bupati atau walikota yang tertuang dalam pasal 154. Dalam ketentuan tersebut pelanggaran pidana yang dimaksud salah satunya adalah Politik uang.

Berdasarkan RUU ini, Politik uang dapat dijadikan dasar untuk membatalkan keputusan mengenai hasil calon gubernur terpilih dengan cara mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dapat dilihat dalam pasal 30 RUU Pilkada. Jadi terhadap, calon yang melakukan politik uang, sebelum, pada saat dan setelah pemilihan, terhadapnya dikenakan tidak saja sanksi pidana tetapi juga pembatalan sebagai calon terpilih sebagaimana dapat dilihat dalam Pasal 97 RUU Pilkada, yang menyatakan bahwa setiap calon dan atau tim kampanye yang menjanjikan dan atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih dikenai sanksi pembatalan sebagai calon oleh KPU Kabupaten/kota dengan syarat telah dibuktikan dan memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Sedangkan, jika yang melakukan politik uang adalah anggota DPRD Provinsi, terhadap yang bersangkutan dikenakan sanksi pidana dan juga sanksi administratif berupa pemberhentian yang bersangkutan sebagai anggota DPRD Provinsi.

Menariknya, terdapat pengaturan yang berbeda mengenai politik uang dalam RUU ini. Secara definisi, yang dimaksud dengan politik uang tidak berubah. Dalam penjelasan pasal 30 ayat 1 RUU Pilkada, yang dimaksud dengan politik uang adalah pemberian berupa uang atau bentuk lain, yang dilakukan oleh calon gubernur atau yang berkaitan dengan calon gubernur, kepada anggota DPRD Provinsi dengan maksud terang-terangan dan/atau terselubung untuk memperoleh dukungan guna memenangkan pemilihan

gubernur. Jika dilihat dari definisinya tidak jauh berbeda dengan definisi yang diatur oleh UU yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu lainnya, hanya saja, dalam penjelasannya tersebut, pembuat UU memasukkan Politik Uang kedalam kategori tindak pidana suap yang diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 1980 tentang Tindak Pidana Suap sehingga tidak ada satu ketentuan pun dalam RUU ini yang mengatur larangan politik uang lengkap dengan ancaman sanksi pidananya.

Merujuk pada Undang-Undang nomor 11 tahun 1980 tentang tindak pidana suap mengatur dua jenis perbuatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana suap, yang tercantum dalam pasal 2 dan pasal 3 yang berbunyi sebagai berikut:

#### *Pasal 2*

*Barangsiapa memberi atau menjanjikan sesuatu kepada seseorang dengan maksud untuk membujuk supaya orang itu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena memberi suap dengan pidana penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun dan denda sebanyak-banyaknya Rp15.000.000,- (lima belas juta rupiah).*

#### *Pasal 3*

*Barangsiapa menerima sesuatu atau janji, sedangkan ia mengetahui atau patut dapat menduga bahwa pemberian sesuatu atau janji itu dimaksudkan supaya ia berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu dalam tugasnya, yang berlawanan dengan kewenangan atau kewajibannya yang menyangkut kepentingan umum, dipidana karena menerima suap dengan pidana penjara selama-lamanya 3 (tiga) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp15.000.000,- (lima belas juta rupiah).<sup>6</sup>*

6 Dalam penjelasan pasal 3 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan “sesuatu atau janji” tidak selalu berupa uang atau barang.

Secara normatif, larangan politik uang yang ditegaskan dalam ketentuan pidana UU tentang pemilu, tidak sekedar pernyataan sikap (*expressive purpose*) dari Pembuat UU bahwa pembuat UU tidak sepakat adanya praktik politik uang, bahwa politik uang merupakan perbuatan yang merusak nilai-nilai demokrasi, dan bahwa politik uang menyebabkan ketidakadilan dalam keturutsertaan dalam proses pemerintahan dan kehidupan bernegara.

Secara teoritis, pencantuman norma sebagai ketentuan pidana oleh pembuat UU, memiliki tujuan tertentu yakni, untuk menjerakan pelaku (*deterrence*), memberikan pembalasan yang setimpal (*retributive*), pernyataan sikap (*expressive purpose*), dan juga melakukan edukasi terhadap masyarakat (*to educate*). Dari beberapa tujuan tersebut, pembuat UU sebagai pemegang kekuasaan membentuk dan merumuskan peraturanlah yang menunjuk tujuan mana yang ingin diraih dalam menetapkan suatu norma.

Jika ditelaah lebih jauh, dari pengaturannya politik uang tidak hanya diancam dengan tindakan administratif yang tegas namun juga dengan sanksi pidana terhadap pelakunya. Dari kenyataan itu, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa, pembuat UU tidak hanya bertujuan sebagai upaya untuk menjerakan pelaku pelanggaran tetapi juga untuk membalas setiap pelaku pelanggaran yang melakukan praktik politik uang.

Terlebih lagi, dalam perkembangannya saat ini, dalam RUU Pilkada, Pembuat UU tidak tanggung-tanggung menempatkan politik uang sebagai tindak pidana suap. Hal tersebut menunjukkan keseriusan pembuat Undang-Undang dalam menuntaskan permasalahan pengaturan politik uang yang semakin lama tidak mampu menjangkau modus baru perkembangan politik uang dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Berdasarkan uraian diatas, jelas sekali sebetulnya pembuat Undang-Undang telah memahami dan sepakat bahwa politik uang merupakan kejahatan yang harus dihukum. Jika pengaturan politik uang dengan ancaman sanksi pidana berupa penjara dan atau denda tidak lagi ditakuti dan memberikan efek deterrence pada pelaku, khususnya, dan masyarakat, pada umumnya, tentu ada yang keliru dalam sistem penegakan hukum tindak pidana pemilu. Padahal, Tindak pidana politik uang sudah pasti

menimbulkan biaya kerugian yang harus ditanggung oleh masyarakat selama masa jabatan kandidat terpilih.

## IV. POLITIK UANG DAN THE ECONOMIC ANALYSIS OF CRIME

Realitanya, pelaku tindak pidana politik uang, seperti pelaku kejahatan lainnya pasti mempertimbangkan untung rugi sebelum mereka memutuskan untuk melakukan atau turut serta melakukan tindak pidana politik uang. berbagai motivasi yang dapat dinilai secara ekonomis bisa muncul dari tiap-tiap pelaku politik uang. pertimbangan ekonomi tersebut didasarkan pada *The economic theory of crime* yang menjelaskan kenapa seseorang pada akhirnya memilih untuk melakukan kejahatan atau melanggar hukum.

*Economic analysis of law* berusaha menjawab dua pertanyaan dasar mengenai hukum formal yakni, apakah efek dari adanya hukum formal bagi perilaku manusia? Dan apakah efek dari hukum tersebut memang diperlukan secara sosial? Dalam menjawab pertanyaan tersebut, pendekatan *economic analysis of law* digunakan terhadap perilaku individu sebagai subjek hukum dalam melakukan pilihan rasional untuk meraih kesejahteraannya secara ekonomi.<sup>7</sup> Dalam perkembangannya, pendekatan terhadap pelaku kejahatan melalui *economic analysis of law* selanjutnya disebut dengan *the economic analysis of criminal behavior*.

Secara historis, *The economic analysis of criminal behavior* merupakan ide yang digagas oleh Cesare Beccaria dan Jeremy Bentham. Di akhir abad 18 dan awal abad 19, mereka menjustifikasi bahwa hukuman pidana itu dibutuhkan untuk mempertahankan kesejahteraan publik dari penguasaan individu (*to [defend] the repository of the public well-being from the usurpation of individuals*).<sup>8</sup> Para sarjana hukum secara umum

7 Louis Kaplow dan Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*, (Cambridge: National Bureau of Economic Research 1999), hal. 1.

8 Kelly D. Hine, *Vigilantism Revisited: An Economic Analysis Of The Law Of Extrajudicial Self-Help Or Why Can't Dick Shoot Henry For Stealingjane's Truck?*, (The American University Law Review, Vol. 47:122), page 1228.

mengabaikan konsep tersebut selama 2 abad. Namun, pada akhir tahun 1950, Gary Becker, seorang ekonon dari University of Chicago meneliti ilmu ekonomi kedalam domain hukum. Selanjutnya dilanjutkan oleh para sarjana lainnya yang kemudian memunculkan perkembangan teori baru yakni legal theory-economic analysis. Teori tersebut kemudian digunakan sebagai alat untuk mengeksaminasi sistem hukum yang ada.

Salah satu asumsi dasar ilmu ekonomi adalah bahwa setiap orang melakukan apa yang mereka angga menjadi kepentingan terbaik bagi mereka (*people behave in what they perceive to be their own best interest*). Jadi, setiap orang berpikir untuk berperilaku dengan mempertimbangkan rasionalitas secara maskimal untuk mencapai tujuan dalam hidupnya. Dalam hal ini, proporsinya setiap orang tidak akan melakukan sesuatu yang tidak menguntungkan bagi dirinya kecuali hal tersebut dapat meningkatkan kepuasan personal orang yang bersangkutan. hal tersebut juga terjadi dan diaplikasikan dalam kegiatan kriminal dengan proporsi bahwa setiap orang tidak akan melanggar hukum jika keuntungan yang diperoleh dari pelanggaran tersebut lebih kecil dari keuntungan yang akan diterimanya dengan melakukan pelanggaran hukum, sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“One of the basic assumptions of economics is that people behave in what they perceive to be their own best interest. Individuals are thought to act as “rational maximizers” of their ends in life. The proposition that people will not act unless the benefit of the action outweighs its cost (i.e., unless to act would increase their personal satisfaction) naturally flows from this assumption. Although some might view the application of the “rational maximizer” analysis to the realm of criminal activity as somewhat tenuous, empirical studies suggest otherwise. Thus, as it applies to criminal activities, this proposition means that an individual citizen will not purposely break the law unless that citizen’s expected personal gain from the crimes’ outweighs the citizen’s expected personal loss from the criminal activity.”<sup>9</sup>

Pilihan rasional dibuat oleh setiap orang dengan selalu menempatkan

---

9 *Ibid.*, Page 1229.

dirinya pada pertimbangan dua hal yakni *benefits and costs*. *benefits* meliputi baik keuntungan material dan juga keuntungan non material. Keuntungan material (*material or monetary benefits*) seperti uang, atau barang, atau materi berharga lainnya yang dapat dinilai dengan uang, keuntungan non material (*non-pecuniary benefits*) seperti kepuasan psikologis, kegembiraan, pembalasan dendam, prestasi. Sementara *costs* meliputi biaya kegiatan seperti biaya transportasi, biaya pembayaran supir atau pelaku tambahan, biaya psikis seperti perasaan bersalah, kritikan dari teman, biaya untuk menghindari hukuman, dan juga termasuk *opportunity cost* bila tidak melakukan perbuatan pelanggaran yang dimaksud.

Pelaku pelanggaran cenderung mengkalkulasikan untung rugi sebelum membuat suatu keputusan untuk melakukan suatu kegiatan, termasuk kejahatan. Jadi dalam hal ini pelaku sudah memperhitungkan kemungkinan ditangkap, kemungkinan dijatuhkan hukuman, dan lain-lain. Kecenderungan pengkalkulasian tersebut memunculkan dua kemungkinan yaitu perhitungan yang tepat dan perhitungan yang keliru. dalam hal terjadinya perhitungan yang keliru tersebut, kemungkinan ditangkap dan dijatuhi hukuman menjadi semakin nyata.

Mitchell Polinsky dan Steven Shavell menyatakan bahwa sekalipun perhitungan pelaku kejahatan tersebut keliru, mereka tetap merasa untung karena dalam hal ini berlaku prinsip *future costs are discounted to present value* dengan asumsi bahwa *A central feature of much criminal behavior is that the benefits are immediate, while the costs (if they are incurred at all) are spread out over time—often a very long time.*<sup>10</sup> Jadi, dari sudut pandang pelaku pelanggaran, mereka merasa hukuman penjara atau hukuman pidana lainnya yang harus ditanggung dikemudian hari sebagai bentuk pertanggungjawaban mereka telah di discount pada saat ini melalui keuntungan yang telah mereka peroleh dengan melakukan pelanggaran tersebut. Lagipula, dalam sugesti mereka, keuntungan yang diperoleh sangat besar sehingga mampu memotong biaya kerugian dengan sangat besar sehingga sisa hukuman yang harus dijalankan, dipandang tidak seberapa.

---

10 Christine Jolls, Cass R. Sunstein, and Richard Thaler, *A behavioral Approach to Law and Economics*, (Stanford Law Review, Vol. 50:1471), hal. 1538.

Kesimpulannya, pelaku selalu mencari keuntungan maksimal dari setiap kegiatan yang mereka lakukan. Hal ini berarti, setiap orang akan selalu memegang komitmennya untuk hanya berbuat sesuatu yang menghasilkan materi lebih dari biaya yang harus dikeluarkan, karena mereka sendiri baik secara sadar maupun tidak sadar menyadari bahwa beberapa perbuatan yang dilakukan menimbulkan kerugian sosial seperti pelabelan sebagai kriminal, sanksi yang dibebankan, dan kerugian lainnya yang seharusnya dapat dihindari jika tidak melakukan pelanggaran.

Untuk itu, penegakan hukum yang optimal benar-benar diperlukan untuk menekan angka kejahatan. Namun demikian, dalam penegakan hukum juga terdapat biaya yang harus dikeluarkan, sehingga perlu diperhatikan keseimbangan dari biaya dikeluarkan untuk menegakkan hukum (*the social costs of enforcement*) dengan keuntungan yang akan diperoleh oleh masyarakat dengan penegakan hukum tersebut (*the social benefits of deterrence*).

Dengan demikian, untuk mengefektifkan fungsi deterrence dari penegakan hukum, sistem hukum sendiri harus menyediakan sanksi pidana yang cukup untuk memastikan keseimbangan dari keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh dari pelaku dan penegakan hukum itu sendiri. Idealnya, keuntungan yang diterima pelaku dari pelanggaran yang dilakukannya harus sekurang-kurangnya seimbang dengan pengenaan derita (sanksi) yang akan ditanggungnya.

Praktiknya, penegakan hukum yang berlebihan pun akan menimbulkan biaya yang lebih banyak dan mahal dari pada efek yang ditimbulkan dari penegakan hukum itu sendiri. Untuk itu, dituntut sebuah keseimbangan dalam penegakan hukum khususnya criminal justice system. Keseimbangan tersebut mempertimbangkan tiga hal yakni kerugian dari kejahatan yang dimaksud (*net harm from the crime*), biaya pengenaan sanksi (*cost of the sanction*), dan enforcement expenses (*biaya penegakan hukum*).<sup>11</sup> Oleh karena itu, diperlukan berdasarkan pandangan aliran the economic analysis of law, dibutuhkan adanya suatu ukuran kejahatan yang menunjukkan tingkatan kejahatan (*level of criminal activity*).

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, Page 1231.

Untuk menentukan tingkat kejahatan diperlukan suatu pengaturan yang jelas dalam criminal justice system. Pengaturan yang jelas tersebut lengkap juga dengan indikator berat ringannya kejahatan dan ancaman pidana yang menyesuaikan dengan kategori tersebut. Jika penegakan hukum pidana justru tidak mengatur secara komprehensif berdasarkan ketiga ukuran yang dimaksud, kesejahteraan sosial yang ditujukan untuk masyarakat sebagai hasil dari penegakan hukum tidak akan pernah tercapai, yang dapat pula dilihat dalam kutipan sebagai berikut:

“If the criminal justice system could obtain perfect information, the optimal condition would set the actual punishment for deterrable actions infinitely high with the probability of enforcement set correspondingly low, but sufficient to deter the activity in question. Because society would never punish desirable activity or waste resources punishing undeterrable activity, and because undesirable, deterrable activity would never occur, these conditions would maximize social wealth.”<sup>12</sup>

Berdasarkan uraian mengenai the economics analysis of crime, dan juga merujuk pada pengaturan politik uang dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, permasalahan sebenarnya terletak pada sanksi yang belum “sebenarnya menakuti” pelaku politik uang. Sanksi denda yang diberikan pada pelaku politik uang mungkin saja terasa bagi “pelaku kecil” seperti partisipan atau sukarelawan dari tim sukses pasangan calon tertentu. Namun, tidak bagi kandidat atau calon kandidat tertentu yang melakukan tindak pidana politik uang.

Bagi pasangan calon yang menghabiskan sejumlah uang dalam jumlah milyaran, denda 15-48 juta tidak akan memberikan pengaruh apapun bagi mereka karena secara matematis, keuntungan yang diperolehnya dengan memperoleh jabatan politik berdasarkan pemilihan masih lebih besar daripada hukuman yang belum tentu akan ditebus oleh mereka kelak.

Untuk itu, segala ketentuan pidana dalam UU kepemiluan mengenai politik uang sudah semestinya di sisir kembali. Perlu juga diidentifikasi sesuai dengan jenis pelakunya, apakah itu penyelenggara, pemilih, tim sukses, atau kandidat, serta partai politik. Hal ini diperlukan, agar

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

penegakan hukum pemilu tidak hanya runcing kebawah tetapi juga dapat diterapkan hingga ke tampuk pimpinan sehingga benar-benar membuat pelaku berfikir berkali-kali untuk melakukan tindak pidana politik uang.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Anggraini, Titi. Dkk. *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2011.
- Beccaria, Cesare. *Perihal Kejahatan dan Hukuman*. Cet. 1. Yogyakarta: Genta Publishing. 2011.
- Kaplow, Louis, & Steven Shavell, *Economic Analysis of Law*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1999.
- Santoso. Topo. *Tindak Pidana Pemilu*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika. 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Ed. 1. Cet. 10. Jakarta: Rajawali Press. 2011.
- Suguitan, Sara Jane A. Ed. *Election Offences*. Philippines: Legal Network For Truthful Elections. 2010.

### Jurnal

- Ardilafiza. *Akibat Hukum Putusan Pidana (Politik Uang) dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Konstitusi (Agustus 2008). Hal. 30-40.
- Hadjar, Abdul Fickar. *Perspektif Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu*. Jurnal Hukum Pantarei (November 2008). Hal. 22-33.
- Hine, Kelly D., *Vigilantism Revisited: An Economic Analysis Of The Law Of Extrajudicial Self-Help Or Why Can't Dick Shoot Henry For Stealing Jane's Truck?*, The American University Law Review, Vol. 47:122.

Haris, *Sketsa Historik Pemilu Nasional dan Pemilu Kepala Daerah dari Masa ke Masa*. Jurnal Konstitusi (November 2008). Hal. 67-82.

Jolls, Christine, Cass R. Sunstein, and Richard Thaler. *A behavioral Approach to Law and Economics*. Stanford Law Review, Vol. 50:1471

Polinsky, A. Mitchell, & Steven Shavell, *On The Disutility And Discounting Of Imprisonment And The Theory Of Deterrence*, Harvard Law School, John M Olin Center for Law, Economics, and Business, Discussion Paper No. 213, 1997.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Indonesia. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1980 Tentang Tindak Pidana Suap. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 No. 58. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3178.

Indonesia. Undang-Undang Tentang Pemilihan Anggota DPR. DPD dan DPRD. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4311.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Anggota DPR. DPD dan DPRD. Lembaran Negara Tahun 2008 No. 51 Tambahan Lembaga Negara No. 4836.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara Tahun 2008 No. 176. Tambahan Lembaga Negara No. 4924.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 22. Tambahan Lembaga Negara No. 4480.

# **BUNGA RAMPAI PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI**

Oleh: **Ibnu Setyo Hastomo**<sup>1</sup>

## **ABSTRACT**

One of most crucial things in organizing local leader election is the dispute of local leader election result. In the beginning, the Supreme Court (MA) is believed to be the state institution that solves the dispute of local leader election result. But ever since the release of Constitutional Court Decree Number 072-073/PUU-II/2004, Constitutional Court (MK) is appointed to the authorized institution that solves the dispute of local leader election result and replace the role of MA. At the article of 24C, paragraph 1 of 1945 Constitution, it states that the verdict of MK is final and binding. But the final and binding verdict of MK is sometimes not respected by the stakeholders righteously as the court verdict that should be respected and implemented well. Meanwhile, MK with its authority that is regulated in the Article 24C of 1945 Constitution is constitutional in settling the dispute of local leader election result, because local leader election is included in general election regime. To end the debate of many parties, the position of MK verdict must become the separate blueprint and should be followed up. In relation to the executorial of MK verdict, a monitoring should be conducted in order to ensure the MK verdict has been performed according to what has been mandated in the injunction. The party who does not

---

<sup>1</sup> Peneliti Hukum Perludem.

perform the verdict should be given a sanction. Responding the issue of Draft on Local Leader Election proposed by Ministry of Home Affairs on reinstatement the authority of dispute settlement regarding the local leader election result to MA, the authority should still be held by MK.

Keywords: MK Authority, MK Verdict on disputes of local leader election result, Executorial of MK Verdict.

## I. KONSTITUSIONALITAS MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Disinibatkannya istilah *the guardian of the constitution* kepada Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) bermula dari ide mulia “menyelamatkan” sistem ketatanegaraan Indonesia dari kediktatoran rezim orde baru.<sup>2</sup> Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (*amendment*) yang dilakukan sebanyak empat kali, yaitu dalam periode 1999-2002<sup>3</sup> adalah salah satu diantaranya. Walaupun perubahan UUD masih jauh dari indeks sempurna, tetapi paling tidak telah membawa sistem ketatanegaraan Indonesia menuju arah yang lebih baik.

Delapan tahun perjalanan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam mengawal dan menafsirkan konstitusi, dapat dikatakan cukup signifikan terutama kontribusi menjaga hukum dan mengembangkan demokrasi.<sup>4</sup> Dalam menjalankan fungsinya, Mahkamah Konstitusi dianugerahi empat kewenangan dan satu tugas sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 24C

---

2 Jamak diketahui, rezim orde baru yang dipimpin Presiden Soeharto terkenal dengan hagemoni kekuasaan eksekutif yang absolut (telah memerintah selama 32 tahun) dan tidak jarang melakukan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat.

3 Eksistensi Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia dimulai sejak 13 Agustus 2003, seusai Presiden menandatangani RUU Mahkamah Konstitusi yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya pada 16 Agustus 2003, Presiden mangambil sumpah sembilan hakim konstitusi yang sebelumnya telah dipilih oleh DPAR, MA, dan Presiden. Lihat Janedjri M. Gaffar, 2008, *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Sekretariat Mahkamah Konstitusi, Surakarta, hlm. 2.

4 *Ibid.*

ayat (1) dan (2) UUD 1945. Adapun kewenangan MK adalah: (1) berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar; (3) memutus pembubaran partai politik; dan (4) memutus hasil perselisihan pemilihan umum. Sedangkan kewajiban MK adalah memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam melakukan fungsi peradilan keempat bidang kewenangan tersebut, MK dimaknai sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi untuk menafsirkan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, MK disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*. Tugas MK memutus perselisihan hasil pemilu pada perkembangannya mengalami perluasan makna yaitu sebagai pengawal proses demokrasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat antara penyelenggara pemilihan umum (pemilu) dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat.<sup>5</sup> Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, indikasi terjadinya konflik dapat diminimalisir dan bahkan diselesaikan dengan jalur hukum yang legal yaitu persidangan. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi juga diilhami sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>6</sup>

Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hanya menyebutkan pemilukada diselenggarakan secara demokratis.<sup>7</sup> Sehingga akan menimbulkan anomali, apakah pemilukada dapat digolongkan pada ranah pemilihan

5 Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 132.

6 *Ibid.*

7 Bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Perubahan Kedua adalah sebagai berikut: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal (1) angka 1 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

umum atau tidak. Tetapi indikasi tersebut segera ditepis dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat dikategorikan sebagai Pemilu yang juga harus diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota), dan dapat disebut sebagai Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Dalam penyelenggaraan pemilukada, tentunya tidak sedikit dijumpai berbagai permasalahan. Dan tidak jarang permasalahan tersebut mengakibatkan pemilukada kehilangan wibawa sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di daerah. Salah satu yang paling krusial adalah perselisihan hasil pemilukada.<sup>8</sup> Pada awalnya, Mahkamah Agung (MA) dipercayai sebagai lembaga negara yang menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada. Legalitasnya dituangkan dalam Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Tetapi sejak dikeluarkannya Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004<sup>9</sup> tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan dipertegas lagi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, MK ditunjuk sebagai lembaga yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilu kepala daerah<sup>10</sup> dan menggantikan

---

8 Pasal 24C UUD 1945 sebagai acuan dasar penyelesaian hasil pemilihan umum juga tidak mengakomodasi mengenai apa yang dimaksud dengan perselisihan hasil pemilu. Tetapi kita boleh berlega hati karenai diatur lebih lanjut oleh undang-undang, antara lain: UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK, UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pemilu Anggota MPR, DPD, dan DPRD, UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana yang telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi UU Nomor 12 Tahun 2008 mengakomodasi yang dimaksud dengan perselisihan hasil pilkada adalah perselisihan antara pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai Peserta Pemilu Kepala Daerah dan KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilu dan yang diperselisihkan adalah penetapan penghitungan suara hasil pemilukada atau terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

9 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437).

10 Tertuang dalam Pasal 236 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan; "Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini

peran MA. Sebagai tindak lanjut dari pengalihan kewenangan tersebut, MK menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Konsideran Peraturan Mahkamah Konstitusi tersebut menyebutkan bahwa kewenangan MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada adalah kewenangan konstitusional yang statusnya disamakan dengan kewenangan MK dalam menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum.

Pengalihan kewenangan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (PHPUD) dari MA ke MK pada banyak pembicaraan menimbulkan suatu pertanyaan besar; mengapa peraturan yang hanya sekaliber Putusan dan Undang-Undang dapat melangkahi UUD yang statusnya sebagai *the highest law*? Walaupun mekanisme penambahan kewenangan MK tersebut tidak didahului dengan perubahan konstitusi, tetapi hanya melalui Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU Nomor 32 Tahun 2004 dan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah<sup>11</sup>, pilihan tersebut adalah tepat. Karena pilihan tersebut adalah langkah maju menjaga konstitusionalitas penyelenggaraan negara. Apabila kita melihat pada perspektif dinamika ketatanegaraan, pengalihan kewenangan tersebut adalah aturan baru sebagai kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktik ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*). Terkait hal tersebut, jauh-jauh hari K.C Wheare telah mengatakan bahwa “*Many important changes in the working of a constitution occur without any alteration in the rules of custom and convention.*”<sup>12</sup>

Dengan demikian, berdasarkan paparan diatas kewenangan konstitusional MK menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum

---

diundangkan.”

11 Tertuang dalam Pasal 236 UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan; “*Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.*”

12 Lihat Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 158.

meliputi tiga hal, yaitu;

- a. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

## II. EKSEKUTORIAL PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final dan *binding* (mengikat). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “final” memiliki arti tahapan (babak) terakhir dari rangkaian pemeriksaan (pekerjaan, pertandingan). Sedangkan kata “mengikat” berarti menguatkan (mencekam). Bila kita kaitkan makna kata final dan mengikat dalam konteks putusan MK, putusan MK adalah putusan terakhir yang tidak ada upaya hukum sesudahnya atau tidak bisa diganggu gugat lagi. Dan harus dilaksanakan sebagai suatu keharusan oleh pihak yang masuk di dalamnya (pemohon-termohon).

Tetapi putusan MK yang bersifat final dan *binding* tersebut terkadang tidak dihormati oleh pemangku kepentingan selayaknya putusan peradilan yang harus dihormati dan dilaksanakan dengan baik. Terkait perolehan suara misalnya kasus Pemilukada Bengkulu Selatan,<sup>13</sup> Pemilukada Tebing Tinggi,<sup>14</sup> Pemilukada Mandailing Natal,<sup>15</sup> dan Pemilukada Kotawaringin Barat.<sup>16</sup> Kita ambil contoh pemilukada Kotawaringin Barat. MK dinilai inkonstitusional oleh banyak kalangan dengan mengeluarkan Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 tentang Perselisihan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kotawaringin Barat, Kalimantan

---

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

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

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

16 Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010, 7 Juli 2011. Lihat Refly Harun, 2011, *Rekonstruksi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu*, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi#1, Jakarta, hlm. 53.

Tengah. Berdasarkan Pasal 77 UU MK, putusan perselisihan hasil pemilukada hanya mengakomodasi 3 kemungkinan, yaitu: (1) permohonan tidak dapat diterima bila pemohon dan/ atau permohonan tidak memenuhi syarat; (2) permohonan dikabulkan jika beralasan; dan (3) permohonan ditolak jika tidak beralasan. Tetapi MK dalam putusannya tersebut telah *ultra petita* karena melebihi dari apa yang telah ditegaskan oleh Pasal 77 UU MK. MK telah mengubah apa yang menjadi ketetapan KPUD Kotawaringin Barat dengan menetapkan pasangan Ujang dan Bambang sebagai Bupati dan Wakil Bupati Kotawaringin Barat. Padahal, KPUD sebelumnya menetapkan pasangan Sugianto dan Eko Suemamo sebagai Bupati dan Wakil Bupati terpilih. Menurut KPUD, Sugianto- Eko Suemamo menang telak dengan perolehan suara 67.199 dan Ujang-Bambang dengan perolehan 55.281 suara.

Telah terjadi dilema besar ketika KPUD Kotawaringin barat harus memilih melaksanakan ketetapan yang sudah dikeluarkannya atau putusan MK yang telah ‘merobek’ wibawa KPUD sebagai penyelenggara pemilukada di daerah. Dan sampai sekarang, putusan MK tersebut masih belum dilaksanakan KPUD Kotawaringin Barat.

Terkait penyelesaian perselisihan hasil pemilu, jika boleh membandingkan kinerja hakim konstitusi tahap I (16 Agustus 2003-16 Agustus 2008) dengan hakim konstitusi tahap II (16 Agustus 2008-16 Agustus 2013), hakim konstitusi tahap I lebih konsisten menetapkan doktrin perselisihan hasil pemilihan umum sebagai perselisihan “jumlah suara yang diperoleh peserta pemilihan umum” (ketika menyelesaikan perselisihan hasil Pemilu 2004). Semua perkara yang masuk diputuskan langsung, tanpa ada putusan sela berupa penghitungan suara ulang, apalagi pemungutan suara ulang. Tidak heran, saat itu MK diberi gelar “Mahkamah Kalkulator.” Suara yang dipersoalkan sebagaimana yang tetuang dalam Pasal 74 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh KPU yang mempengaruhi: (a) terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah; (b) penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden serta terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden; dan (c) perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan. Demikian juga dalam penyelesaian

sengketa pemilukada, melihat putusan hakim MK tahap II; Putusan Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 telah memerintahkan pemungutan suara ulang di dua kabupaten (Kabupaten Bangkalan dan Kabupaten Sampang) saat pelaksanaan pemilukada Jawa Timur di tahun 2008.<sup>17</sup>

### III. KEDUDUKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

Kedudukan tafsir konstitusional yang menjelma dalam putusan MK tidak jarang mengundang perdebatan banyak pakar tata negara Indonesia. Zainal Arifin Mochtar misalnya, berpendapat bahwa putusan MK tidak bisa dipaksakan masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia sebagaimana yang tetuang dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004<sup>18</sup>, dengan alasan bentuk hukumnya yang berbeda.<sup>19</sup> Karena putusan tetaplah sebuah putusan, bukan peraturan perundang-undangan dengan tujuan utama melakukan penyaringan terhadap produk legislasi DPR yang dianggap tidak sesuai dengan maksud UUD 1945. Terlepas dua makna yang dimiliki MK; menjelaskan maksud UUD dan melakukan penilaian kualitas UU atau sebagai “pembunuh UU.”<sup>20</sup>

Berbeda dengan Zainal Arifin Mochtar, Refly Harun justru berpendapat bahwa putusan yang memaknai maksud konstitusi, kedudukannya adalah lebih tinggi dari UU. Dengan pertimbangan; konstitusi adalah *the Supreme Law of the Land* maka segala sesuatu yang dianggap *Supreme Court* bertentangan dengan konstitusi (termasuk UU) dapat dibatalkan. Sekaligus menepis anggapan banyak orang bahwa lembaga legislatif adalah penafsir

---

17 *Ibid.* hlm. 50-51.

18 Pasal 7 UU Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia terdiri dari: UUD 1945, Ketetapan MPR, UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

19 Feri Amsari, 2011, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 239.

20 *Ibid.* hlm. 244.

konstitusi melalui pembentukan UU, karena Lembaga Legislatif (DPR) hanya memiliki kewenangan membentuk UU yang tidak terlepas dari pengaruh politik sesaat, dan bisa saja bertentangan dengan konstitusi.<sup>21</sup>

Maka berdasarkan pertimbangan di atas, penulis sependapat dengan Feri Amsari yang menyatakan bahwa putusan MK dapat digolongkan menjadi dua jenis, yaitu: *pertama*, posisi putusan MK sejajar dengan UU, karena mengingat peran putusan MK sebagai *negative legislator* yaitu membatalkan sebagian ataupun keseluruhan dari UU. *Kedua*, putusan MK sejajar dengan penjelasan konstitusi. Karena putusan memaknai pasal-pasal yang ada dalam konstitusi bahkan putusan MK tidak dapat dikatakan sebagai *framers of constitution*, karena dalam pembentukan konstitusi terdapat kesamaan tujuan (*intent*) dari para pembentuk konstitusi, yang ada hanyalah perdebatan mengenai suatu ketentuan.<sup>22</sup>

#### **IV. MEKANISME PELAKSANAAN PENYELESAIAN SENGKETA HASIL PEMILUKADA DI MAHKAMAH KONSTITUSI**

Tata cara pengajuan permohonan penyelesaian sengketa pemilukada diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Penyelesaian Hasil Pemilukada, yaitu:

1. Permohonan pembatalan hasil penghitungan suara Pemilukada diajukan ke Mahkamah paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah Termohon menetapkan hasil penghitungan suara Pemilukada di daerah yang bersangkutan;
2. Permohonan yang diajukan setelah melewati tenggat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diregistrasi;
3. Permohonan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia sebanyak 12 (dua belas) rangkap yang ditandatangani oleh Pemohon atau kuasa hukumnya yang mendapatkan surat kuasa khusus dari

<sup>21</sup> *Ibid.* hlm. 245.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 246.

Pemohon;

4. Pemohon sekurang-kurangnya memuat:
  - a. Identitas lengkap Pemohon yang dilampiri fotocopy Kartu Tanda Penduduk dan bukti sebagai peserta Pemiluakada;
  - b. Uraian yang jelas mengenai:
    - (1) Kesalahan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon;
    - (2) Permintaan/petitum untuk membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Termohon;
    - (3) Permintaan/petitum untuk menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Pemohon;
  - c. Permohonan yang diajukan disertai alat bukti.

Berkas permohonan kemudian diperiksa oleh Panitera MK. Untuk memastikan apakah semua syarat yang tertuang dalam Pasal 6 ayat (2) sudah terpenuhi atau belum. Selanjutnya, permohonan yang telah lengkap dimasukkan ke dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi (BRPK) dan dimulailah penentuan tanggal sidang. Sidang pertama disebut sebagai sidang panel<sup>23</sup> yang sekurang-kurangnya dihadiri oleh tiga hakim konstitusi. Setelah dilaksanakannya sidang panel, majelis hakim mengadakan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) sebagai rapat antar hakim yang bersifat tertutup. RPH membahas apakah permohonan yang diajukan Pemohon layak untuk dilanjutkan ke sidang pleno. Sidang pleno adalah sidang pembahasan permohonan yang harus dihadiri sekurang-kurangnya 7 hakim konstitusi. Proses tahapan sidang pleno terdiri dari tahapan:<sup>24</sup>

- a. Penjelasan permohonan dan perbaikan apabila dipandang perlu;
- b. Jawaban Termohon;
- c. Keterangan Pihak Terkait apabila ada;
- d. Pembuktian oleh Pemohon, Termohon, dan Pihak Terkait; dan

---

23 Sidang Panel adalah sidang pendahuluan, yang diselenggarakan guna memeriksa *legal standing* (kedudukan hukum) pemohon dan relevansi batu uji dengan pasal yang digugat. Sehingga terlihat jelas kerugian konstitusional pemohon. Selain itu, sidang panel juga memeriksa kelengkapan identitas pemohon beserta alat bukti yang diajukan.

24 Dituangkan dalam Pasal 8 ayat (2) PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

e. Kesimpulan.

Untuk kepentingan pembuktian, Mahkamah dapat melakukan pemeriksaan melalui persidangan jarak jauh (*video conference*). Dan untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah dapat menetapkan putusan sela yang terkait dengan penghitungan suara ulang. Alat bukti untuk pembuktian dapat berupa:<sup>25</sup> keterangan para pihak, surat atau tulisan, keterangan saksi, keterangan ahli, petunjuk, dan alat bukti lain berupa informasi dan/atau komunikasi elektronik.

Tahap paling terakhir adalah pembacaan putusan. Sebagaimana yang kita ketahui, putusan MK adalah bersifat final (tidak ada upaya hukum lagi yang bisa menggugatinya) dan *binding* (mengikat). Inti putusan adalah amar putusan. Amar putusan biasanya dapat berupa:<sup>26</sup>

- a. Permohonan tidak dapat diterima apabila Pemohon dan/atau permohonan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6;
- b. Permohonan dikabulkan apabila permohonan terbukti beralasan dan selanjutnya Mahkamah menyatakan membatalkan hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/KIP Provinsi atau KPU/KIP Kabupaten/Kota, serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Mahkamah;
- c. Permohonan ditolak apabila permohonan tidak beralasan.

## V. ISU DIKEMBALIKANNYA KEWENANGAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILUKADA KE MAHKAMAH AGUNG

Sembilan tahun perjalanan MK sebagai lembaga kekuasaan kehakiman yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada tampaknya

25 Dituangkan dalam Pasal 9 PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

26 Dituangkan dalam Pasal 13 ayat (3) PMK Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

masih belum bisa meyakinkan Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk mempercayai MK menyelesaikan perselisihan tersebut. Jamak diketahui, Kemendagri melalui RUU Pilkada yang mengusulkan untuk dikembalikannya kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilu ke MA. Sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) dan Pasal 127 ayat (1) RUU Pilkada.<sup>27</sup>

Kewenangan MK menyelesaikan perselisihan hasil pemilu jika dikembalikan ke MA tentunya akan menimbulkan implikasi yang serius. *Pertama*, konsekuensi logisnya adalah konstitusi (UUD 1945) harus diubah, melalui *amendment*. Karena kewenangan penyelesaian hasil pemilu oleh MK termasuk rezim pemilu sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. *Kedua*, undang-undang yang berhubungan dengan kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa pemilu juga harus diubah. Seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pada tahun 2004 silam, kewenangan MA dalam menyelesaikan sengketa pemilu dengan berbagai alasan dialihkan kepada MK. Sekarang, Kemendagri dengan maksud yang tidak jelas “seenaknya” mengusulkan pengembalian kewenangan ke MA. Tidakkah salah apabila kita berasumsi tindakan Kemendagri ini adalah karena kepentingan politik sempit yang sesaat. Alasan Kemendagri sebagaimana tersebar dalam berbagai media massa ataupun media publik lainnya, bermuara pada dua alasan. *Pertama*, jarak yang jauh antara tempat perselisihan (daerah) dan MK yang berada di ibukota dan biaya yang besar. *Kedua*, Pengadilan Tinggi yang tersebar di 33 provinsi sebagai peradilan di bawah MA yang akan menangani perselisihan hasil pemilu telah dianggap mampu dengan segala sarana pendukung

---

<sup>27</sup> Adapun bunyi Pasal 30 ayat (1) adalah sebagai berikut: “Terhadap hasil pemilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (10), calon gubernur yang merasa dirugikan atau mempunyai bukti awal adanya dugaan politik uang yang terjadi sebelum, selama dan setelah pemilihan dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.” Dan bunyi Pasal 127 ayat (1) RUU Pilkada adalah sebagai berikut: “Terhadap penetapan hasil rekapitulasi hasil penghitungan suara dan penetapan calon bupati/ walikota terpilih yang merasa dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung paling lambat 3 (tiga) hari kerja setelah penetapan.” Kemendagri berencana “memecah” UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi 3 ranah berbeda yang terdiri dari; RUU Pemilihan Kepala Daerah, RUU Pemerintahan Daerah, dan RUU Desa.

seperti tenaga hakim yang memadai dan fasilitas pendukung lainnya.

Masalah jarak bukanlah kendala krusial yang harus diberi perhatian khusus. Bercermin pada fakta di lapangan, dengan jarak yang jauh saja pemangku kepentingan bisa sampai di MK dengan tidak sedikit orang dan tidak jarang membuat kerusuhan. Apalagi penyelesaian sengketa dilakukan di peradilan daerah seperti Pengadilan Tinggi. Kemudian, hakim lingkungan mahkamah agung kurang mendapat kepercayaan publik. Karena lebih rentan terhadap “godaan” para penguasa atau pengusaha di daerah. Berbeda dengan MK, eksistensinya menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilukada dapat dikatakan efektif.<sup>28</sup>

Di lain sisi, tindakan Kemendagri dengan RUU Pilkada-nya secara tidak langsung telah melecehkan lembaga peradilan pemegang kekuasaan kehakiman Indonesia. Dan sekaligus mempermainkan amanat yang dititipkan rakyat. Karena bisa saja pada masa yang akan datang, MA dengan kewenangannya dianggap tidak bisa menjalankan fungsinya dengan baik dan dikembalikan lagi ke MK.

## VI. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pemaparan diatas, dapat disimpulkan bahwa MK dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 adalah konstitusional menyelesaikan perselisihan hasil pemilukada, karena pemilukada termasuk rezim pemilihan umum. Kemudian putusan sebagai tafsiran resmi MK atas UUD 1945 memiliki dua posisi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu: sebagai aturan yang sejajar dengan undang-undang karena sifatnya sebagai *negative legislator* (membatalkan sebagian atau keseluruhan suatu undang-undang). Dan sebagai bagian dari penjelasan konstitusi karena memaknai maksud dari UUD 1945. Untuk mengakhiri perdebatan banyak pihak, kedudukan putusan MK

---

28 Terhitung dari tahun 2008–2012, MK telah mengeluarkan 463 putusan terkait penyelesaian perselisihan hasil pemilukada. Dengan klasifikasi sebagai berikut: *dikabulkan* 46 putusan, *ditolak* 302, *tidak diterima* 100 putusan, *ditarik kembali* 14 putusan, dan *gugur* 1 putusan. Lihat <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD> diakses pada pukul 21.06 WIB tanggal 27 Oktober 2012.

harus menjadi *blueprint* tersendiri dan patut ditindaklanjuti. Bukan tidak mungkin konstitusi pada gilirannya nanti untuk diubah. Tentunya dengan melakukan *amendment* atau perubahan UUD 1945 ke-lima.

Terkait eksekutorial putusan MK, perlu dilakukan pengawasan guna memastikan putusan MK telah dilaksanakan sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam amar putusan. Pihak yang tidak melaksanakan putusan seharusnya diberikan sanksi. Dan seperti apa regulasi ideal untuk menanganinya perlu dibahas pada tahap yang lebih intens.

Terlepas dari segala carut-marut penyelesaian perselisihan hasil pemilukada, MK dianggap telah efektif menjalankan fungsinya. Menanggapi isu RUU Pilkada yang diajukan Kemendagri atas dikembalikannya kewenangan penyelesaian perselisihan hasil pemilukada ke MA, sebaiknya kewenangan tersebut tetap ditangani oleh MK.

## Daftar Pustaka

- Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi*, RajaGrafindo, Jakarta, 2011.
- Janedri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Makalah; Sekretariat Mahkamah Konstitusi, Surakarta, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008.
- Refly Harun, *Rekonstruksi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menangani Perselisihan Hasil Pemilu*, dalam *Jurnal Pemilu dan Demokrasi Edisi#1: Menuju Keadilan Pemilu (Refleksi dan Evaluasi Pemilu 2009)*, Jakarta, 2011.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Perkara Nomor 12/PHPU.D-VIII/2010, 9 Juni 2010.

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

\_\_\_\_\_. Putusan Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010, 7 Juli 2010.

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

\_\_\_\_\_. Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.

### **Internet**

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>



# Resensi Buku

## MENATA KEMBALI PEMILUKADA



**Judul Buku** : Menata Kembali Pemilukada  
**Penulis** : Titi Anggraini, Dkk.  
**Penerbit** : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)  
**Publikasi** : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)  
**Jumlah Halaman** : 161 halaman

Buku Menata Kembali Pemilukada merupakan hasil kajian yang dilakukan oleh Titi Anggraini bersama dengan Tim Perludem. Kajian dilakukan dengan cara membedah dan *me-review* kerangka hukum dan praktek penyelenggaraan pemilukada di Indonesia yang telah berlangsung selama dua periode (2008-2010). Didukung dengan momentum yang tepat, kajian ini pun mendapatkan ruangnya tersendiri karena kajian ini dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang tengah di inisiasi oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan menjadi prioritas legislasi nasional untuk tahun 2010 dan 2011.

Hasil kajian yang diuraikan dalam buku ini berupa pemetaan masalah penyelenggaraan pemilukada dan pokok-pokok rekomendasi perbaikan pengaturan ini bisa memberikan kontribusi bagi penyusun undang-undang baik dari pihak pemerintah maupun DPR, serta berbagai kelompok kepentingan Pemilukada lainnya.

Pokok-pokok pikiran dan rekomendasi Perludem ini terbagi menjadi beberapa bagian, yaitu *pertama*, rekomendasi penataan pengaturan sistem pemilihan dan penyelenggaraan tahapan pemilukada yang antara lain meliputi usulan menaikkan dukungan persyaratan pencalonan yang semula 15% menjadi 25% perolehan kursi partai politik di DPRD; menghapus peluang partai politik non-kursi di DPRD untuk mencalonkan kandidat dalam Pemilukada; menaikkan syarat dukungan calon perseorangan yang semula bervariasi sesuai jumlah penduduk,

menjadi sama di setiap wilayah yaitu pada angka dukungan 5% dari jumlah penduduk; *affirmative action* bagi pencalonan perempuan dengan mengurangi syarat dukungan bagi pasangan calon yang salah satu calonnya adalah perempuan. Selain itu, terkait penyelenggaraan tahapan dibahas rekomendasi tentang pemutakhiran daftar pemilih agar tetap menjadi kewenangan penuh KPU Provinsi/kabupaten/kota sepanjang Pemerintah belum mampu menyediakan single identity number; peluang penggunaan metode *e-voting* dan *e-counting* dalam pemungutan dan penghitungan pemilukada; penataan waktu kampanye agar dimulai segera setelah penetapan pasangan calon (tidak hanya 14 hari seperti aturan yang ada sekarang); dan penetapan calon terpilih yang cukup dilakukan dalam satu putaran pemilukada.

*Kedua*, penataan pengaturan penanganan dan penegakan hukum Pemilukada, merangkum rekomendasi antara lain, sanksi pidana perlu diperberat dan juga dikaitkan dengan pengenaan sanksi administrasi; pembatasan waktu (masa daluwarsa) pelaporan diperpanjang antara 1-6 tahun sejak kejadian atau malah disesuaikan dengan ketentuan Pasal 78 KUHP; pengertian, subjek, kualifikasi, dan jenis-jenis sanksi perlu diperjelas; jenis putusan KPUD dan subjek yang bisa menggugat, diperjelas; penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Kabupaten/Kota, diajukan kepada KPUD Provinsi di atasnya, penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Propinsi diajukan kepada Pengadilan Tinggi, upaya hukum terakhir terhadap putusan pengadilan Tinggi yaitu di ajukan kepada hakim khusus pemilu Mahkamah Agung; Mahkamah Konstitusi fokus pada masalah perselisihan yang bisa mempengaruhi hasil Pemilu, sedang pelanggaran pidana dan administrasi, serta perselisihan administrasi, ditangani lembaga lain.

*Ketiga*, penataan pengaturan waktu penyelenggaraan pemilukada. Jadwal penyelenggaraan Pemilukada yang berbeda-beda menyebabkan banyak masalah sehingga direkomendasikan pemilukada disatukan waktu penyelenggaraannya, tidak hanya dalam satu provinsi, tetapi secara nasional melalui pemilu daerah, yaitu pemilu untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah. Karena itu butuh pengaturan masa transisi dalam rangka penyusunan jadwal pemilu di setiap provinsi atau nasional.

# Profil Penulis

## **DAHLIA UMAR**

Lahir di Jakarta pada tanggal 1 Oktober 1976. Merupakan Demisioner Ketua KPU DKI Jakarta. Dahliah Umar telah larut dalam hiruk pikuk Pemilu sedari mahasiswa di jurusan syariah di Universitas Ibnu Chaldul Jakarta (1996-2001). Mengawali kiprah keaktivisannya di Pergerakan Islam Mahasiswa Indonesia (PMII), Dahliah terlibat dalam pemantauan Asian Network for Free and fair Election (ANFREL) sejak tahun 2009. Pada tahun yang sama menjabat sebagai Direktur Bidang Monitoring Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta sampai 2001. Setelahnya sering melakukan pemantauan pada Pemilu di sejumlah negara seperti Thailand, Filipina dan Kamboja.

Menempuh program master di Nottingham University jurusan hubungan internasional (2004-2005). Pada saat yang sama menjabat sebagai Koordinator Bidang Kajian Sosial pada Persatuan Pelajar Indonesia di Nottingham. Pernah juga terlibat sebagai petugas manajemen logistik pemilu di Erewash Borough Council pada pemilu Inggris tahun 2005. Sekembalinya dari Inggris, Dahliah menyibukkan diri dalam kajian civil society dan bekerja di United Nations Development Programme (2005-2008). Seringkali menjadi pembicara pada bidang pemilu dan parlemen. Bidang lain seperti Islam, keluarga dan pemuda juga menjadi perhatiannya. Bidang terakhir ini tidak lepas dari pendidikan menengah Dahliah yang dia tempuh di Pondok Pesantren Daarul Rahman Jakarta (2005-2009) serta studi S1-nya di UIC.

## **DEVI DARMAWAN**

Lahir di Jakarta, 5 September 1990. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum, Program Kekhususan Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan, Bidang Studi Hukum Pidana, Pada Januari, 2012 (Universitas Indonesia) dengan topik skripsi Daluwarsa Penuntutan dalam Tindak Pidana Pemilu. Saat ini, bekerja di Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) sebagai Peneliti.

## **IBNU SETYO HASTOMO**

Lahir di Bukit Tinggi, 24 Desember 1989. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan skripsi "Urgensi Restrukturisasi Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Penunjang Menjadi Organ Konstitusi." Setelah lulus dari Universitas Andalas langsung menjadi peneliti di Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi). pernah menempuh Pertukaran Mahasiswa ke Fakultas Hukum UI pada bulan April sampai dengan Juli 2011, serta pernah menjuarai kompetisi Peradilan Semu yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada bulan November 2011.

## **KHOIRUNNISA AGUSTYATI**

Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Sosiologi FISIP UI Januari 2010. Sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Setelah lulus dari UI, dirinya menggeluti isu kepemiluan dan langsung bergabung di Cetro sejak 2010 sebagai peneliti. Saat ini, aktif bekerja di Perludem sejak Juni 2012 sebagai peneliti.

## **RAMDANSYAH**

Ramdansyah berpendidikan S1 dari 3 fakultas; Kriminologi FISIP UI, Sastra Arab FIB UI, dan Fakultas Hukum Untag Jakarta. Pendidikan S2 dari Biostatistik FKM UI dan Filsafat Islam ICAS Universitas Paramadina, Jakarta. Ramdansyah sebelum menjadi Ketua Panwaslu Pemilu DKI Jakarta 2012 merintis jenjang paling bawah. Tahun 1999 menjadi Relawan Tim Pemantau PB HMI. Tahun 2004 menjadi Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) Koja, Jakarta Utara. Pada Pemilu legislatif dan

Pemilu Presiden tahun 2009 menjadi Ketua Panwaslu Provinsi DKI Jakarta. Ramdansyah selain aktif menulis di media massa juga membuat sejumlah buku; Sisi Gelap Pemilu 2009 (2010), Watingpung Cinta Tuhan Politik (2011), Sampah Bukan Limbah, Komik Pilkada (2012) dan Komik Bangga Jakarta (2012). Dua buku lainnya tengah dalam proses penggarapan, Potret Pemilu/Pemilukada di DKI Jakarta (rencana terbit Desember 2012) dan Sisi Terang Pemilukada DKI Jakarta 2012 (rencana terbit Maret 2013). Aktifitas berkesenian merupakan rutinitas keseharian Ramdansyah. Pernah ikut tampil bermain teater di Teater Sastra UI, Teater UI, atau Jakarta Player dan sering membacakan puisi diberbagai kesempatan.

Beliau juga merupakan aktifis internal dan eksternal kampus. Di internal kampus UI pernah menjadi Ketua Himpunan Mahasiswa Jurusan Asia Barat (IKABA) FIB UI periode 1992-1993, Wakil Ketua Teater Sastra UI periode 1992-1993, Ketua Ospek FISIP UI tahun 1993 dan Ketua Ospek seluruh UI tahun 1994. Di eksternal kampus menjadi Ketua Hubungan Internasional PB HMI Periode 1997-1999 dan pernah menjadi Pjs Ketua Umum PB HMI selama 2 bulan, Oktober dan November 1998. Penulis pernah bekerja sebagai Associate Researcher di (Pusat Kajian Politik) Puskapol FISIP UI tahun 1998 – 2003, Pusat Penelitian Kesehatan (Puslitkes) UI tahun 1996 – 2003. Selain bekerja sebagai peneliti penulis juga bekerja sebagai Sekjen Pedagang Komputer Bekas atau Asosiasi Pengusaha Komputer Layak Pakai Nasional (APKOMLAPAN) dan terakhir menjadi Direktur Rumah Demokrasi, lembaga kajian diskusi sekaligus penerbitan buku.

### **REZA SYAWAWI**

Diawali sebagai Internship di TI-Indonesia pada Februari 2010. Reza, demikian sapaan akrabnya menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas pada Desember 2009 dengan konsentrasi Hukum Tata Negara (Constitutional Law). Semasa kuliah aktif sebagai Peneliti Muda pada Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas. Pria yang dilahirkan di Siberut, salah satu pulau di Kab. Kep. Mentawai pada 04 April 1987 juga terlibat dalam Unit Kegiatan Mahasiswa Pengenalan Hukum dan Politik Universitas Andalas (UKM PHP UNAND) yang aktif mengadvokasi hal yang berkaitan dengan HAM, korupsi dan penegakan hukum. Menjadi Peneliti Hukum dan Kebijakan di TII sejak Juli 2010, ia kerap meluangkan waktunya untuk menulis. Tulisannya dapat dijumpai di berbagai media massa nasional seperti Kompas, Koran Tempo, Suara Pembaruan, Bisnis Indonesia, Republika, dan Jurnal Konstitusi.

### **Prof. Dr. R. Siti Zuhro, MA**

Lahir di Blitar, 7 November 1959. Saat ini merupakan Peneliti senior Pusat Penelitian Politik-LIPI. Menyelesaikan studi S1 jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember. Mendapatkan gelar MA Ilmu Politik dari The Flinders University, Adelaide, Australia dan Ph.D Ilmu Politik dari Curtin University, Perth, Australia.

Menulis buku Konflik dan Kerjasama AntarDaerah (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2004); Menata Kewenangan Pusat-Daerah yang Aplikatif Demokratis (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2005); Efektivitas dan Efisiensi Pemerintahan Daerah di Jawa Tengah dan Sumatera Barat (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006); Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah, Studi di Empat Provinsi (Jakarta: The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation, 2007); Demokrasi dan Globalisasi: Meretas Jalan menuju Kemandirian, Jakarta: PT THC Mandiri, 2008); Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali (Yogyakarta: Ombak, 2009); Demokrasi Lokal: Peran Aktor dalam Demokratisasi (Yogyakarta: Ombak, 2009); Kisruh Perda: Mengurai Masalah & Solusinya (Yogyakarta: Ombak, 2010); Model Demokrasi Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan, dan Bali (Jakarta: PT THC Mandiri, 2011)



## 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