



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #2

Februari
2012

MEMPERKUAT SISTEM PEMUTAKHIRAN DAFTAR PEMILIH





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

Husaini Muhammad

TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL

J!DSG

ALAMAT REDAKSI:

Gedung Dana Graha, Lantai 1 Ruang 108

Jalan Gondangdia Kecil No. 12-14, Jakarta Pusat 10330

Telp. 021-31903702 Fax. 021-31903702

perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com

www.perludem.or.id

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	vii
Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan Hasyim Asy'ari	1
Rekomendasi Sistem Pemutakhiran Daftar Pemilih: Dalam Rangka Perubahan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	35
Pemilu Indonesia: Mendiskusikan Penguatan Sistem Andrew Reynolds dan August Mellaz	53
Presidensialisme dalam Sistem multipartai: Demokrasi dan Pemilu di Brasil dan Indonesia Didik Supriyanto	71
Penguatan Penegakan Hukum Pemilu Topo Santoso	81
Tinjauan Yuridis Penerapan Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum yang Sudah Daluwarsa Devi Darmawan	105
Efektivitas Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh KPU dan Jajarannya dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Heriyanto	141
Meningkatkan Peluang Keterpilihan Caleg Perempuan dalam Pemilu Legislatif Indonesia Mauricio Claudio dan August Mellaz	165
Proses Perhitungan Perolehan Suara-Kursi Partai Politik: Rekomendasi Perubahan Dalam Revisi Undang-Undang Pemilu Legislatif 2014 Mauricio Claudio dan August Mellaz	175
Profil Penulis	181
Profil Perludem	185

Pengantar Redaksi

MEMPERKUAT SISTEM PEMUTAKHIRAN DAFTAR PEMILIH

STANDAR-STANDAR Internasional untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu (IDEA: 2002) menyebutkan bahwa kerangka hukum pemilu harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar dan mencegah pendaftaran atau pencoretan orang secara tidak sah atau curang.

Dalam konteks pemilu Indonesia, sistem pendaftaran pemilih adalah salah satu hal penting untuk menjamin hak pilih warga negara di dalam pemilihan umum. Hak untuk memilih adalah hak dasar warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan termasuk salah satu Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi. Oleh karena itu, sistem pendaftaran pemilih harus dibuat berdasarkan prinsip komprehensif, akurat dan mutakhir. Ada tiga isu yang krusial di dalam suatu sistem pendaftaran pemilih, yaitu siapa yang dimasukkan daftar pemilih, siapa yang melakukan pendaftaran pemilih, dan apakah pendaftaran pemilih itu hak atau kewajiban. Berdasarkan hasil analisis perbandingan dari Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pilkada, ditemukan sejumlah masalah yang memerlukan penanganan serius. Melalui kajian yang dilakukan oleh Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU 2011, muncul beberapa solusi alternatif untuk menangani masalah-masalah yang terkait dengan pendaftaran pemilih, diantaranya pengkategorian pemilih dengan beragam variannya, dalam pemutakhiran data harus ditentukan tentang wewenang untuk pemutakhiran data (Hasyim Asy'ari: 2012).

Karena pentingnya menjamin hak-hak warga negara untuk bisa menggunakan hak pilihnya dalam pemilu, maka Jurnal Pemilu dan Demokrasi Nomor 2, Februari 2012 kali ini membahas secara lebih komprehensif masalah pendaftaran pemilih dalam rangka memperkuat

sistem pemutakhiran daftar pemilih menjelang pemilu 2014.

Selain itu, untuk merespon pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (yang lebih dikenal sebagai RUU Pemilu), Jurnal Pemilu dan Demokrasi Nomor 2 ini juga membahas beberapa isu krusial yang banyak didiskusikan dan diperdebatkan selama pembahasan RUU Pemilu.

Jurnal edisi ini dibuka oleh tulisan Hasyim Asy'ari yang mengambil tema "Arah Sistem Pendaftaran Pemilih Indonesia: Belajar Dari Pengalaman Menuju Perbaikan". Dalam tulisannya Hasyim mengulas tentang begitu pentingnya partisipasi pemilih dalam demokrasi dan pemilu. Oleh karena pentingnya hal itu maka kemudian harus disiapkan sejumlah instrumen hukum untuk memberikan jaminan agar pemilih dapat menggunakan hak pilihnya. Namun demikian, menurut Hasyim, masih terdapat problem pada tingkat implementasi, yang utama adalah tidak tersedianya daftar pemilih yang akurat. Dalam konteks itu, maka dalam pemutakhiran daftar pemilih perlu diawali kajian untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan yang menyebabkan tidak akuratnya daftar pemilih. Hasil identifikasi itu selanjutnya akan dijadikan dasar untuk menyusun metode dan strategi perbaikan pendaftaran pemilih untuk pemilu berikutnya.

Selanjutnya Andrew Reynolds dan August Mellaz, dalam tulisan bertajuk "Pemilu Indonesia: Mendiskusikan Penguatan Sistem", membahas tentang sistem pemilu yang menentukan penyelenggaraan pemilu yang lebih baik. Dalam rangka penyelenggaraan Pemilu 2014, menurut Andrew Reynolds dan August Mellaz, setidaknya terdapat tujuh isu yang perlu diperhatikan guna menyediakan landasan yang sah dan demokratis untuk pemilihan anggota parlemen di tingkat nasional atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketujuh isu tersebut itu adalah: (1) formula penghitungan dan perolehan kursi partai politik; (2) formula dan alokasi kursi DPR ke provinsi; (3) penerapan ambang batas (threshold) perolehan suara sebagai syarat mendapatkan kursi DPR; (4) mekanisme penyertaan gender karena sekarang terdapat sistem daftar calon terbuka; (5) perlu atau tidaknya pengurangan kursi setiap daerah pemilihan; (6) ukuran parlemen atau jumlah anggota DPR, dan; (7) masalah-masalah yang berkaitan dengan desain surat suara dan tata cara

pemberian suara.

Didik Supriyanto, mengambil bahasan “Presidensialisme Dalam Sistem Multipartai: Demokrasi dan Pemilu di Brasil dan Indonesia”, membahas tentang sejumlah perbandingan antara Indonesia dan Brasil, dimana secara historis, pemerintahan Indonesia mengalami hal yang serupa dengan Brasil; khususnya, seperti proses *impeachment* terhadap kepala negara. Hanya saja, kegagalan Brasil dalam penyelenggaraan Pemilu dan pemerintahannya di masa lalu diikuti dengan sejumlah refleksi yang menguatkan pemerintahan dan demokrasi yang dianutnya yang tidak terjadi di Indonesia.

Terkait bahasan penegakan hukum, Topo Santoso mengangkat tema “Penguatan Penegakan Hukum Pemilu”. Dalam tulisannya memaparkan bahwa penegakan hukum merupakan hal yang sangat penting untuk menjaga integritas pemilu sekaligus faktor pencegahan terhadap kecurangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, Penegakan hukum Pemilu di Indonesia masih mengandung sejumlah permasalahan yang menghambat efektifitas penegakan hukum pemilu, antara lain tentang kapasitas penegak hukum yang masih konvensional sehingga tidak mampu menangani sejumlah pelanggaran pemilu dengan baik, batasan waktu yang terdapat dalam UU pemilu seperti batas waktu pelaporan, penyidikan, penuntutan, dan juga proses peradilan yang justru membuat perkara begitu mudah lolos dari proses peradilan. Solusi yang ditawarkan, pada dasarnya bukan dengan pembentukan peradilan khusus pemilu tetapi pada optimalisasi proses peradilan pidana dan “sengketa dalam proses” yang selama ini diputus oleh peradilan umum dan PTUN agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan Pemilu. Jadi memperkuat lembaga peradilan yang ada, dengan kekhususan, penunjukkan hakim yang mengerti seluk beluk Pemilu serta peningkatan kapasitas bagi hakim yang menangani perkara pidana Pemilu dan sengketa dalam proses Pemilu tersebut.

Memperkuat bahasan penegakan hukum, pada tulisan berikutnya, Devi Darmawan mengulas masalah “Tinjauan Yuridis Penerapan Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu yang Sudah Daluwarsa”. Devi membahas bahwa batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan yang menghambat penegakan hukum Tindak Pidana Pemilu yang dalam

khasanah hukum pidana dikenal dengan istilah ketentuan mengenai daluwarsa penuntutan karena implikasi yuridis dari ketentuan batas waktu pelaporan adalah tidak dapatnya Penuntut Umum membawa suatu perkara untuk diperiksa dan diadili oleh Pengadilan sehingga banyak pelaku Tindak Pidana Pemilu bebas dari pertanggungjawaban pidana setelah lampaunya batas waktu pelaporan tersebut. Penerapan Peraturan Pemilu merupakan implementasi dari asas *Lex Specialis derogat Legi Generalis* sehingga dalam hal ini KUHP tidak lagi berlaku dalam menyelesaikan permasalahan hukum Tindak Pidana Pemilu yang sudah daluwarsa, sekalipun KUHP mengatur ketentuan daluwarsa penuntutan yang lebih rasional dan lebih panjang. Namun demikian, untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat penerapan asas tersebut harus dipertimbangkan kembali. Jawabannya adalah dengan metode penemuan hukum *Rule Breaking* yang digagas oleh Hukum Progresif, dimana Peraturan yang tidak memberikan kebahagiaan dan keadilan dalam masyarakat harus dikesampingkan untuk mewujudkan keadilan substantif.

Sedangkan Heriyanto dalam tulisannya fokus membahas masalah “Efektivitas Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh KPU dan Jajarannya dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”. Heriyanto menguraikan bahwa PTUN merupakan salah satu peradilan administrasi yang turut menjadi wadah penyelesaian sengketa kepiluan. Akan tetapi sebagai Peradilan Administrasi, seringkali putusannya tidak dipatuhi oleh penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, Kepatuhan hukum yang bersifat *internalization* sangat dibutuhkan untuk membuat sistem peradilan administrasi berjalan dan memberikan manfaat bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Secara yuridis formal, Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang nomor 51 Tahun 2009 mengandung kelemahan yang dapat mendorong ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Solusinya adalah dengan melakukan revisi terhadap UU tersebut dan membuat Undang-Undang baru yang sifatnya membatasi kompetensi absolut PTUN dalam memeriksa dan mengadili sengketa pemilu atau dengan menyediakan hakim khusus yang kompeten mengenai kepiluan dalam tubuh PTUN, serta memberikan sanksi yang nyata

pada penyelenggara Pemilu yang tidak melaksanakan putusan PTUN.

Melengkapi diskusi yang tengah hangat saat ini tentang topik keterwakilan perempuan, Jurnal Pemilu dan Demokrasi Nomor ini menyajikan tulisan Mauricio Claudio dan August Mellaz tentang “Meningkatkan Peluang Keterpilihan Caleg Perempuan Dalam Pemilu Legislatif Indonesia”. Dalam tulisannya Mauricio Claudio dan August Mellaz menyebutkan bahwa Keputusan MK yang memperbolehkan pemilih untuk memberikan suara kepada satu calon manapun (atau untuk partai saja) dan suara yang diberi langsung kepada calon tertentu, telah mengubah struktur surat suara dari daftar tertutup menjadi daftar terbuka. Akibatnya, surat suara terbuka dengan memungkinkan pilihan pemilih terhadap calon secara individu. Namun, perubahan menjadi surat suara dengan sistem terbuka, telah menimbulkan konsekuensi yang tidak disengaja meniadakan kuota gender, bagi pemilih yang sekarang dapat memilih seorang caleg, tanpa memandang urutan calon tersebut di dalam daftar calon partai dan tanpa memandang gender dari caleg tersebut. Tulisan ini menjelaskan tiga langkah yang dapat meningkatkan peluang terpilihnya caleg perempuan dalam konteks sistem surat suara daftar terbuka Indonesia saat ini. Opsi-opsi lainnya adalah mencadangkan kursi bagi kaum perempuan di dalam legislatif, atau sebuah sistem “top up” dimana tambahan caleg perempuan di legislatif yang berada di luar ruang lingkup makalah ini. Hal ini bukan berarti opsi-opsi tersebut tidak layak/patut untuk dibahas dan dipertimbangkan untuk diadopsi.

Dan sebagai penutup, kami kembali menyajikan tulisan Mauricio Claudio dan August Mellaz, yang membahas “Proses Perhitungan Perolehan Suara-Kursi Partai Politik: Rekomendasi Perubahan Dalam Revisi Undang-Undang Pemilu Legislatif 2014” Tulisan tersebut menguraikan tentang kompleksitas perhitungan atau konversi suara partai politik menjadi kursi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Peraturan Teknis KPU yang menimbulkan kesulitan dalam implementasinya. Tulisan mereka antara lain memberikan sejumlah rekomendasi untuk menyederhanakan permasalahan tersebut yang ditujukan pada pembuat kebijakan, DPR, penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu), peserta Pemilu, dan juga organisasi masyarakat, serta masyarakat sipil.

Akhir kata, segenap Redaksi Jurnal Pemilu dan Demokrasi

mengucapkan selamat membaca, semoga beragam bahasan dan tema yang disajikan dalam Jurnal Nomor 2, Februari 2012 ini mampu memberikan kontribusi bagi dunia kepemiluan Indonesia dan menjadi bagian dari proses penting konsolidasi demokrasi Indonesia yang semakin kuat dan mantap.

Jakarta, 27 Februari 2012

Redaksi

ARAH SISTEM PENDAFTARAN PEMILIH INDONESIA: BELAJAR DARI PENGALAMAN MENUJU PERBAIKAN

Oleh Hasyim Asy'ari¹

ABSTRAK

Sistem pendaftaran pemilih adalah salah satu hal penting untuk menjamin hak pilih warga negara di dalam pemilihan umum. Hak untuk memilih adalah hak dasar warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan termasuk salah satu Hak Asasi Manusia yang harus dilindungi. Oleh karena itu, sistem pendaftaran pemilih harus dibuat berdasarkan prinsip komprehensif, akurat dan mutakhir. Ada tiga isu yang krusial di dalam suatu sistem pendaftaran pemilih, yaitu siapa yang dimasukkan daftar pemilih, siapa yang melakukan pendaftaran pemilih, dan apakah pendaftaran pemilih itu hak atau kewajiban. Berdasarkan hasil analisis perbandingan dari Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pilkada, ditemukan sejumlah masalah yang memerlukan penanganan serius. Melalui kajian yang dilakukan oleh Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU 2011, muncul beberapa solusi alternatif untuk menangani masalah-masalah yang terkait dengan pendaftaran pemilih, diantaranya pengkategorian pemilih dengan beragam variannya, dalam pemutakhiran data harus ditentukan tentang wewenang untuk pemuktahiran data.

¹ Hasyim Asy'ari adalah Dosen pada Bagian Hukum Tata Negara (HTN), Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro (UNDIP), Semarang, dan Ketua Tim Ahli Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU 2011-2012.

PENGANTAR

Partisipasi politik merupakan inti dari demokrasi. Demokratis tidaknya suatu sistem politik, ditentukan oleh ada-tidaknya atau tinggi-rendahnya tingkat partisipasi politik warganya. Standar minimal demokrasi biasanya adalah adanya pemilu reguler yang bebas untuk menjamin terjadinya rotasi pemegang kendali negara tanpa adanya penyingkiran terhadap suatu kelompok politik manapun; adanya partisipasi aktif dari warga negara dalam pemilu itu dan dalam proses penentuan kebijakan; terjaminnya pelaksanaan hak asasi manusia yang memberikan kebebasan bagi para warga negara untuk mengorganisasi diri dalam organisasi sipil yang bebas atau dalam partai politik, dan mengekspresikan pendapat dalam forum-forum publik maupun media massa.² Dari definisi demokrasi yang demikian ini terlihat bahwa partisipasi politik dan kompetisi politik merupakan syarat penting bagi tersedianya sistem politik yang bercorak demokrasi.³

Dalam pemilihan umum (pemilu) diakui adanya hak pilih secara universal (*universal suffrage*). Hak pilih ini merupakan salah satu prasyarat fundamental bagi negara yang menganut demokrasi konstitusional modern.⁴ Pemilu merupakan institusionalisasi partisipasi dalam menggunakan hak pilih. Hak pilih ini memiliki karakter demokratis bila memenuhi empat prinsip, yaitu umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*) dan langsung (*direct*).

Hak pilih bersifat *umum* bila dapat menjamin setiap warga negara (tanpa memandang jenis kelamin, ras, bahasa, pendapatan, kepemilikan lahan, profesi, kelas, pendidikan, agama dan keyakinan politik) memiliki hak untuk memilih dan hak untuk dipilih dalam pemilu. *Kesetaraan*

2 G. Bingham Powell, Jr., 1982, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, (Cambridge: Harvard University Press).

3 Afan Gaffar, 1992, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam Moh. Busyro Muqaddas et.al. (eds.), 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press), hlm. 107.

4 Dieter Nohlen, 1995, "Voting Rights", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 1353-1354. Nohlen berpendapat bahwa "The right to vote, along with freedom of expression, assembly, association, and press, is one of the fundamental requirements of modern constitutional democracy".

dalam hak pilih mensyaratkan adanya kesamaan nilai suara dalam pemilu bagi semua pemilih. Prinsip *kerahasiaan* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa tidak ada pihak lain yang mengetahui pilihan pemilih, yang dalam praktek diimplementasikan dalam bentuk keharusan tersedianya kotak suara dan bilik suara yang menjamin kerahasiaan pilihan. Prinsip *langsung* dalam hak pilih adalah adanya jaminan bahwa pemilih dapat memilih secara langsung para calon tanpa perantara. Dengan demikian pada dasarnya hak pilih merupakan bentuk dasar demokrasi partisipatoris.⁵

Dalam konteks Indonesia, hak pilih warga negara mendapatkan jaminan dalam berbagai instrumen hukum.

Pasal 21 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) menentukan bahwa: “(1) *Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih dengan bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara*”.

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa “Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa: “(1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”; “(3) *setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*”

Pada tingkat undang-undang, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia mengatur hak memilih dalam Pasal 43 yang menentukan bahwa, “*Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan*

5 Paul R. Abramson, 1995, “Political Participation”, dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.), hlm. 914. Abramson menyebut bahwa “*Suffrage, or the right to vote, is the most basic form of democratic participation... In the most countries the right of women to vote came even later.*”

umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Hak memilih juga tercantum dalam International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik). Pasal 25 ICCPR menentukan bahwa, “Setiap warga negara juga harus mempunyai hak dan kebebasan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak beralasan: a) Ikut dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang jujur, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan dalam menyatakan kemauan dari para pemilih; c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan.”

Selain itu, Mahkamah Konstitusi dalam putusan Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004 antara lain menyebutkan, “Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.”

Sebenarnya jaminan hak pilih warga negara Indonesia dalam pemilu sangat kuat. Namun demikian masih saja terdapat kendala dalam penggunaan hak pilih tersebut. Salah satu masalah utama yang muncul dalam Pemilu 2009 adalah daftar pemilih tidak akurat.

Hasil audit daftar pemilih Pemilu 2009 yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap daftar pemilih sementara (DPS) pada Juli-Agustus 2008 menunjukkan sekitar 20,8% masyarakat belum terdaftar.⁶ Berkaitan dengan informasi pemutakhiran daftar pemilih, audit Daftar Pemilih

6 Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009, sumber: http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73, 1 Agustus 2008, diakses 28 Pebruari 2011.

Pemilu 2009 oleh LP3ES menunjukkan bahwa: hanya 7,3% pemilih yang mengetahui periode pengecekan nama dalam DPS; 62,8% pemilih merasa dirinya sudah terdaftar; 15% pemilih merasa dirinya tidak terdaftar; dan 22,2% tidak mengetahui apakah dirinya terdaftar ataupun tidak. Menurut audit Daftar Pemilih Pemilu 2009 oleh LP3ES menemukan bahwa tingkat keaktifan masyarakat untuk memeriksa daftar pemilih masih sangat rendah, yaitu 48,1% responden mengatakan akan memeriksa namanya; 36,6% mengaku tidak akan mengecek; dan hanya 3,4% yang sudah mengecek namanya.

Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilih karena tidak masuk daftar pemilih.⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 102/PUU-VII/2009 tanggal 6 Juli 2009 menentukan bahwa warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih dapat menggunakan hak pilih dengan menggunakan identitas kependudukan (KTP, KK, Paspor). Putusan Mahkamah Konstitusi itu menjadi indikator bahwa memang masih terdapat warga negara yang potensial tidak dapat memilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 karena tidak terdaftar dalam daftar pemilih, sehingga diperlukan perlakuan khusus agar warga negara masih dapat menggunakan hak pilihnya.

Gambaran di atas memperlihatkan bahwa begitu pentingnya partisipasi pemilih dalam demokrasi dan pemilu. Oleh karena pentingnya hal itu maka kemudian disiapkan sejumlah instrumen hukum untuk memberikan jaminan agar pemilih dapat menggunakan hak pilihnya. Namun demikian masih terdapat problem pada tingkat implementasi, yang utama adalah tidak tersedianya daftar pemilih yang akurat. Dalam konteks itu, maka dalam pemutakhiran daftar pemilih perlu diawali kajian untuk mengidentifikasi sejumlah persoalan yang menyebabkan tidak akuratnya daftar pemilih. Hasil identifikasi itu selanjutnya akan dijadikan dasar untuk menyusun metode dan strategi perbaikan pendaftaran pemilih untuk pemilu berikutnya.

7 Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009, (Jakarta: Komnas HAM, 2009).

SISTEM PENDAFTARAN PEMILIH: KERANGKA KONSEPTUAL

Dalam menyediakan daftar pemilih, KPU bekerja dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip sebagai berikut: komprehensif/inklusif, akurat, dan mutakhir.⁸

Prinsip komprehensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga negara Republik Indonesia, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih agar dapat dimasukkan dalam daftar pemilih. Dalam kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun.

Prinsip akurat adalah daftar pemilih diharapkan mampu memuat informasi tentang pemilih, meliputi nama, umur/tanggal lahir, status kawin, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak.

Prinsip mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, meliputi umur 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah/pekerjaan bukan anggota TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan meninggal.

Secara teknis bentuk jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah tersedianya daftar pemilih yang akurat. Hal ini mengingat persyaratan bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilih adalah terdaftar dalam daftar pemilih. Dengan kata lain bila pemilih telah terdaftar dalam daftar pemilih, maka pada hari pemungutan suara mereka mendapat jaminan untuk dapat menggunakan hak pilihnya. Demikian pula sebaliknya bila pemilih tidak terdaftar dalam daftar pemilih, maka mereka potensial kehilangan hak pilihnya.

Untuk memberikan jaminan agar pemilih dapat menggunakan pilihannya harus tersedia daftar pemilih akurat yang memenuhi standar kualitas daftar pemilih. Standar ini memiliki dua aspek, yaitu standar kualitas demokrasi

8 ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".

dan standar kemanfaatan teknis.⁹

Dari aspek standar kualitas demokrasi, daftar pemilih hendaknya memiliki dua cakupan standar, yaitu pemilih yang memenuhi syarat masuk daftar pemilih, dan tersedianya fasilitasi pelaksanaan pemungutan suara. Dari aspek standar kemanfaatan teknis, daftar pemilih hendaknya memiliki empat cakupan standar, yaitu mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

Sistem pendaftaran pemilih terdapat dua jenis, yaitu berdasarkan skala periode waktu, dan berdasarkan hak dan kewajiban.

Berdasarkan skala periode waktu, sistem pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list*, *continuous register or list*, dan *civil registry*.¹⁰ Sistem *periodic list* yaitu sistem pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja. Sistem *continuous register or list* adalah sistem pendaftaran pemilih untuk pemilu yang berkelanjutan. Sistem *civil registry* adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas, dengan kata lain pada sistem ini data kependudukan sebagai dasar daftar pemilih dibutuhkan *data-sharing agreements*.

Sistem pendaftaran pemilih berdasarkan hak dan kewajiban ada tiga jenis, yaitu *voluntary registration*, *mandatory registration* dan *mix strategy*.¹¹ Pada *voluntary registration*, memilih adalah hak, pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip *self-initiated registration*. Pada *mandatory registration*, memilih adalah kewajiban, pemilih wajib mendaftar/didaftar dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip *state-initiated registration*. Pada *mix strategy* pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih dilakukan sendiri oleh pemilih. Prinsip yang dianut adalah *citizens and the state share*

9 ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".

10 ACE-Electoral Knowledge Network, "Overview of Voter Registration", dan "Guiding Principles of Voter Registration".

11 ACE-Electoral Knowledge Network, "Voluntary versus Mandatory Registration" dan "Self-initiated versus State-initiated Registration".

responsibility for registration atau prinsip *the state takes steps to facilitate registration, and citizens must do their part to complete the process*.

Setidaknya terdapat tiga isu dalam pendaftaran pemilih.¹² Isu-isu dalam pendaftaran pemilih di antaranya adalah siapa yang dimasukkan daftar pemilih? Siapa yang melakukan pendaftaran pemilih? Pendaftaran pemilih itu hak atau kewajiban?

Dalam isu siapa yang dimasukkan dalam daftar pemilih terdapat prinsip setiap warga negara dewasa yang dimasukkan dalam daftar pemilih. Terdapat beragam kategori kedewasaan di sejumlah negara. Ukuran usia dewasa di antaranya: 16 tahun (Austria, Brazil, Cuba, Nicaragua, Somalia); 17 tahun (Indonesia, Korea Utara, Sudan, Timor Leste); 18 tahun (86% negara demokrasi menganut batas ini); 20 tahun (Jepang, Liechtenstein, Nauru, Maroko, Korea Selatan, Taiwan, Tunisia); dan 21 tahun (Bahrain, Fiji, Gabon, Kuwait, Lebanon, Malaysia, Maldives, Pakistan, Samoa).

Tentang isu siapa yang melakukan pendaftaran pemilih pengalaman di sejumlah negara setidaknya ada dua jenis, yaitu dilakukan oleh pemerintah, atau dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Mayoritas di negara-negara demokrasi, pendaftaran pemilih dilakukan pemerintah pusat/daerah (57%). Sementara di negara-negara Eropa (18%) pendaftaran pemilih oleh *Electoral Management Body*.

Berdasarkan isu pendaftaran pemilih itu hak atau kewajiban juga terdapat keanekaragaman. Sebagian besar negara-negara demokrasi [2/3 (64%)] menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah kewajiban. Kurang dari 50% negara-negara Afrika dan bekas koloni Inggris menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah kewajiban. Sebagian besar negara-negara Eropa (84%) menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah hak.

12 ACE-Electoral Knowledge Network, "Voter Registration", dan "General Issues".

ANALISIS PERBANDINGAN SISTEM PENDAFTARAN PEMILIH PEMILU 2004, 2009 DAN PILKADA¹³

1. Kategori Penduduk

Pada Pemilu 2004, Penduduk adalah Warga Negara Republik Indonesia yang berdomisili di wilayah Republik Indonesia atau di luar negeri.

Pada Pemilu 2009, Penduduk adalah warga negara Indonesia yang berdomisili di wilayah Republik Indonesia atau luar negeri. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

Pada Pilkada, Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia.

2. Kategori Pemilih

Pada Pemilu 2004, Pemilih adalah penduduk yang berusia sekurang-kurangnya 17 tahun atau sudah/pernah kawin. Warga Negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berumur 17 tahun atau sudah pernah kawin mempunyai hak memilih. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga Negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Untuk dapat didaftar sebagai pemilih harus memenuhi syarat: (a) nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; (b) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Seorang warga negara Republik Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi

13 Analisis perbandingan sistem pendaftaran pemilih di Indonesia ini disusun berdasarkan kepada: UU No. 12 Tahun 2003, UU No. 10 Tahun 2008, UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 12 Tahun 2008, dan Peraturan KPU No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

memenuhi syarat tidak dapat menggunakan hak memilihnya.

Pada Pemilu 2009, Pemilih adalah Warga Negara Indonesia (WNI) yang pada hari pemungutan suara telah genap berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Untuk dapat menggunakan hak pilih, WNI harus terdaftar dalam daftar pemilih.

Pada Pilkada, Pemilih adalah Warga Negara Republik Indonesia (WNRI) yang pada hari dan tanggal pemungutan suara Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur atau Pemilu Bupati dan Wakil Bupati atau Pemilu Walikota dan Wakil Walikota telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih dibuktikan dengan kartu tanda penduduk (KTP) dan atau sudah/pernah kawin. Terdaftar dalam daftar pemilih: (a). nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya; (b). tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; dan (c). berdomisili di daerah pemilihan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sebelum disahkannya daftar pemilih sementara dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk atau dokumen kependudukan dari instansi yang berwenang. Seorang pemilih hanya didaftar 1 (satu) kali dalam daftar pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Apabila seorang pemilih mempunyai lebih dari 1 (satu) tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu di antaranya yang alamatnya sesuai dengan alamat yang tertera dalam tanda identitas kependudukan (KTP) untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih.

3. Sumber Data

Pada Pemilu 2004 data pemilih bersumber dari data P4B (Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan). P4B dilaksanakan berdasarkan kegiatan sensus oleh BPS. Selanjutnya data P4B oleh BPS diserahkan kepada pemerintah yaitu data kependudukan, dan diserahkan kepada KPU yaitu data pemilih.

Pemilu 2009 data pemilih bersumber dari Pemerintah/Pemda.

Pada Pilkada data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disampaikan Pemda, dan data pemilih dapat dilengkapi dengan data pemilih Pemilu terakhir. Data pemilih pilkada pada tahun 2005-2008

bersumber dari DP4 yang disediakan Pemda, namun dalam hal kondisi DP4 kualitasnya kurang memadai, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dapat menggunakan data pemilih pemilu terakhir, demikian juga dalam Pilkada putaran 2010-2011.

4. Pelaksana dan Tanggung Jawab

Pada Pemilu 2004, P4B dipimpin oleh KPU, Pemerintah bertindak sebagai fasilitator dan BPS sebagai pelaksana pendataan di lapangan. Pendaftaran pemilih dilakukan oleh petugas pendaftaran pemilih yang berasal dari pengurus desa/kelurahan/RT/RW. Selanjutnya PPS melaksanakan penyusunan DPS, pengumuman DPS, pemutakhiran (coklit) DPS, penetapan DPS, penetapan DPT dan pengumuman DPT. Pemilih yang telah terdaftar dalam DPT diberikan tanda telah terdaftar yang kemudian ditukarkan dengan kartu pemilih. Kartu pemilih disediakan oleh KPU Kabupaten/Kota. PPS mencatat dan memfasilitasi pemilih yang tidak akan menggunakan hak pilih di TPS di mana pemilih terdaftar dan akan menggunakan hak pilih di TPS yang dituju.

Pada Pemilu 2009, Pemerintah/Pemda menyediakan DP4 sebagai bahan menyusun DPS. KPU dan KPU Kabupaten/Kota menerima DP4 dari Pemerintah/Pemda. PPS membentuk Petugas Pemutakhiran Daftar Pemilih (PPDP). PPS dan PPDP melakukan pemutakhiran data pemilih. Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih dilakukan terhadap penduduk dan/atau pemilih, dengan ketentuan:

1. telah memenuhi syarat usia pemilih, yaitu sampai dengan hari dan tanggal pemungutan suara Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih;
2. belum berumur 17 (tujuh belas) tahun, tetapi sudah/pernah kawin;
3. perubahan status anggota TNI dan Polri menjadi status sipil atau purnatugas atau sebaliknya;
4. tidak terdaftar dalam data pemilih yang digunakan untuk penyusunan daftar pemilih dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan data kependudukan yang disampaikan

pemerintah daerah atau Pemilu terakhir;

5. telah meninggal dunia;
6. pindah domisili/sudah tidak berdomisili di desa/kelurahan tersebut;
7. yang terdaftar pada dua atau lebih domisili yang berbeda;
8. perbaikan penulisan identitas pemilih; atau
9. yang sudah terdaftar tetapi sudah tidak memenuhi syarat sebagai pemilih.

PPS menyusun dan menetapkan DPS berdasarkan data pemilih yang telah dimutakhirkan. PPS mengumumkan DPS dan menyerahkan salinan DPS kepada perwakilan peserta pemilu tingkat desa/kelurahan. PPS melakukan perbaikan DPS berdasar tanggapan dan masukan dari masyarakat dan peserta pemilu. PPS mengumumkan DPS hasil perbaikan (DPSHP) dan menyerahkan salinan DPSHP kepada perwakilan peserta pemilu tingkat desa/kelurahan. PPS memperbaiki DPSHP berdasar tanggapan dan masukan masyarakat dan peserta pemilu. PPS menyerahkan DPSHP akhir kepada KPU Kabupaten/Kota sebagai bahan penyusunan DPT. KPU Kabupaten/Kota menyusun dan menetapkan DPT berdasarkan DPSHP akhir dari PPS. KPU Kabupaten/Kota menyerahkan salinan DPT kepada KPU, KPU Provinsi, perwakilan peserta pemilu tingkat kabupaten/kota, dan kepada PPS sebagai bahan pengumuman DPT. PPS mencatat dan memfasilitasi pemilih yang tidak akan menggunakan hak pilih di TPS di mana pemilih terdaftar dan akan menggunakan hak pilih di TPS yang dituju.

Dalam Pilkada, Pemda menyediakan DP4 sebagai bahan menyusun daftar pemilih. KPU Kabupaten/Kota menyusun daftar pemilih berdasar DP4 dari Pemda. Daftar pemilih digunakan oleh PPS dan PPDP untuk pemutakhiran daftar pemilih. Pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih dilakukan terhadap penduduk dan/atau pemilih, dengan ketentuan:

1. telah memenuhi syarat usia pemilih, yaitu sampai dengan hari dan tanggal pemungutan suara Pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih;
2. belum berumur 17 (tujuh belas) tahun, tetapi sudah/pernah kawin;

3. perubahan status anggota TNI dan Polri menjadi status sipil atau purnatugas atau sebaliknya;
4. tidak terdaftar dalam data pemilih yang digunakan untuk penyusunan daftar pemilih dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan data kependudukan yang disampaikan pemerintah daerah atau Pemilu terakhir;
5. telah meninggal dunia;
6. pindah domisili/sudah tidak berdomisili di desa/kelurahan tersebut;
7. yang terdaftar pada dua atau lebih domisili yang berbeda;
8. perbaikan penulisan identitas pemilih; atau
9. yang sudah terdaftar tetapi sudah tidak memenuhi syarat sebagai pemilih.

Daftar pemilih hasil pemutakhiran digunakan PPS dan PPDP menyusun DPS. PPS mengumumkan DPS untuk mendapatkan tanggapan dan masukan dari masyarakat. PPS memperbaiki DPS berdasarkan tanggapan dan masukan dari masyarakat. PPS mencatat pemilih tambahan (pemilih yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih namun belum masuk dalam DPS) ke dalam daftar pemilih tambahan dan ditetapkan oleh PPS. PPS mengumumkan daftar pemilih tambahan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan. PPS menyusun dan menetapkan DPT berdasarkan DPS dan daftar pemilih tambahan. PPS mengumumkan DPT dan menyerahkan DPT kepada KPU Kabupaten/Kota. KPU Kabupaten/Kota dapat mengumumkan DPT dalam *website*. Pemilih yang telah terdaftar dalam DPT diberikan tanda telah terdaftar yang kemudian ditukarkan dengan kartu pemilih. Kartu pemilih disediakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Selanjutnya KPU Kabupaten/Kota memperbanyak salinan DPT, dan menyerahkan salinan DPT kepada PPS. DPT yang telah ditetapkan masih dapat diubah/diperbaiki oleh PPS khusus bagi pemilih yang pernah terdaftar dalam daftar pemilih/DPS namun tidak terdaftar dalam DPT, dengan mekanisme laporan tertulis oleh tim kampanye pasangan calon dilengkapi bukti tertulis direkomendasi oleh Panwaslu dan diputuskan dalam rapat pleno KPU Kabupaten/Kota.

5. Metode dan Mekanisme

Pemilu 2004 pendaftaran pemilih dimulai dengan pendataan penduduk melalui P4B meliputi: (1) Penduduk yang biasa tinggal di rumah; (2) Penduduk yang telah tinggal selama 6 bulan berturut-turut; (3) Penduduk yang belum tinggal selama 6 bulan tetapi berencana untuk tinggal minimal 6 bulan; (4) Penduduk yang tidak mempunyai tempat tinggal tetap, termasuk tuna wisma. Data P4B disusun sebagai daftar pemilih untuk dilakukan cokolit bukan dengan cara *door to door* melainkan dengan cara melalui narasumber perangkat desa/kelurahan/RT/RW. Berdasarkan hasil cokolit disusun DPS, selanjutnya DPS diumumkan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan, berdasarkan tanggapan dan masukan disusun DPS Tambahan, dan berdasarkan DPS dan DPS Tambahan disusun DPT.

Pemilu 2009 pendaftaran pemilih tidak dimulai dari pendataan penduduk, namun data pemilih disusun berdasar DP4 dari Pemerintah/Pemda. DP4 dijadikan dasar untuk menyusun DPS, kemudian DPS diumumkan untuk mendapat tanggapan dan masukan, dan berdasarkan tanggapan dan masukan tersebut disusun DPSHP, kemudian DPSHP diumumkan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan kembali, hasil DPSHP akhir kemudian dijadikan dasar untuk menyusun DPT.

Pada Pilkada pendaftaran pemilih tidak dimulai dari pendataan penduduk, namun data pemilih disusun berdasar DP4 dari Pemda. DP4 dijadikan dasar untuk menyusun DPS, kemudian DPS diumumkan untuk mendapat tanggapan dan masukan, dan berdasarkan tanggapan dan masukan tersebut disusun DPS Tambahan (pemilih yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih namun belum masuk dalam DPS), kemudian DPS Tambahan diumumkan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan kembali, hasil DPS dan DPS Tambahan kemudian dijadikan dasar untuk menyusun DPT. DPT yang telah ditetapkan masih dapat diubah/diperbaiki oleh PPS khusus bagi pemilih yang pernah terdaftar dalam daftar pemilih/DPS namun tidak terdaftar dalam DPT, dengan mekanisme laporan tertulis oleh tim kampanye pasangan calon dilengkapi bukti tertulis direkomendasi oleh Panwaslu dan diputuskan dalam rapat pleno KPU Kabupaten/Kota, dan perubahan tersebut paling lambat 7 hari sebelum pemungutan suara dan secara teknis yuridis tidak mengganggu proses pengadaan dan distribusi logistik.

6. Mekanisme Komplain

Pemilu 2004 mekanisme komplain dilakukan kepada PPS pada saat pengumuman DPS dan PPS segera memperbaiki DPS. Selain itu PPS mencatat pemilih yang belum terdapat dalam DPS ke dalam daftar pemilih tambahan. PPS menyusun DPT berdasarkan DPS dan daftar pemilih tambahan. Selain itu PPS harus melayani pemilih yang akan menggunakan hak pilih di luar TPS di mana pemilih terdaftar dalam DPT.

Pemilu 2009 mekanisme komplain dilakukan kepada PPS pada saat pengumuman DPS dan PPS segera memperbaiki DPS menjadi DPSHP. Selanjutnya PPS mengumumkan DPSHP untuk mendapatkan tanggapan dan masukan, kemudian DPSHP diperbaiki menjadi DPSHP akhir. Selain itu PPS harus melayani pemilih yang akan menggunakan hak pilih di luar TPS di mana pemilih terdaftar dalam DPT dengan memasukkan pemilih tersebut ke dalam DPT tambahan dalam jangka waktu paling lama 3 hari sebelum pemungutan suara.

Pilkada mekanisme komplain daftar pemilih kepada PPS pada saat pengumuman DPS dan PPS mencatat pemilih tambahan (pemilih yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih namun belum masuk dalam DPS) ke dalam daftar pemilih tambahan dan ditetapkan oleh PPS. PPS mengumumkan daftar pemilih tambahan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan. DPT yang telah ditetapkan masih dapat diubah/diperbaiki oleh PPS khusus bagi pemilih yang pernah terdaftar dalam daftar pemilih/DPS namun tidak terdaftar dalam DPT, dengan mekanisme laporan tertulis oleh tim kampanye pasangan calon dilengkapi bukti tertulis direkomendasi oleh Panwaslu dan diputuskan dalam rapat pleno KPU Kabupaten/Kota, dan perubahan tersebut paling lambat 7 hari sebelum pemungutan suara dan secara teknis yuridis tidak mengganggu proses pengadaan dan distribusi logistik.

7. Penggunaan Istilah

Dalam Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pilkada terdapat beberapa istilah yang berbeda-beda, namun dalam penggunaannya merujuk pada pengertian yang sama, atau sebaliknya menggunakan istilah yang sama

namun merujuk kepada pengertian yang berbeda, sehingga potensial menimbulkan masalah multi-tafsir.

Dalam UU No. 12 Tahun 2003, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 10 Tahun 2008 istilah “penduduk” didefinisikan “Penduduk adalah warga Negara Republik Indonesia yang berdomisili di wilayah Republik Indonesia atau di luar negeri.” Sementara dalam UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan disebutkan “Penduduk adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Demikian juga UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan menyebutkan “Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai Warga Negara Indonesia”.

Dalam kaitannya dengan pemilu yang memiliki hak pilih adalah Warga Negara Indonesia (WNI), dengan kategori untuk pemilu nasional (Pemilu Anggota DPR dan DPD, Pilpres) pemilih adalah WNI yang berdomisili di dalam negeri (penduduk) maupun yang domisili di luar negeri. Sementara untuk pemilu daerah (Pemilu anggota DPRD, Pilkada Gubernur dan Bupati/Walikota) pemilih adalah WNI yang berdomisili di daerah pemilihan (penduduk yang berdomisili minimal 6 bulan sebelum ditetapkannya DPS).

Oleh karena itu, dalam undang-undang pemilu ke depan hendaknya istilah penduduk dan warga negara yang berkaitan dengan hak pilih dirumuskan secara jelas dengan memperhatikan istilah dalam UU Administrasi Kependudukan dan UU Kewarganegaraan.

Selain itu penggunaan istilah “Daftar Pemilih Tambahan” dalam Pemilu 2004 dan Pilkada merujuk hal yang sama yaitu pemilih yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih namun belum masuk dalam DPS. Sementara dalam Pemilu 2009 Daftar Pemilih Tambahan merujuk kepada pengertian pemilih yang akan menggunakan hak pilihnya di TPS di mana pemilih tidak terdaftar dalam DPT. Istilah “Daftar Pemilih Tambahan” dalam Pemilu 2004 dan Pilkada bila dibandingkan lebih merujuk kepada istilah “DPSHP” dalam Pemilu 2009, karena DPSHP berisi DPS ditambah dengan daftar pemilih yang memenuhi persyaratan namun belum terdapat dalam DPS. Penggunaan istilah yang berbeda dalam Pemilu 2004 dan Pilkada dengan istilah dalam Pemilu 2009 namun merujuk kepada pengertian

yang sama, atau penggunaan istilah yang sama namun merujuk kepada pengertian yang berbeda dalam regulasi, tentu akan menimbulkan potensi masalah di tingkat implementasi.

8. Durasi Waktu

Pemilu 2004 DPT harus tersedia 6 (enam) bulan sebelum pemungutan suara. Durasi waktu pendaftaran pemilih meliputi:

1. Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) selama 50 hari;
2. Pengumpulan dan pengolahan data pemilih dan penduduk di kabupaten/kota oleh BPS selama 60 hari;
3. Penyampaian DPS yang disusun BPS dan KPU Kabupaten/Kota kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan selama 15 hari;
4. Pencocokan dan penelitian hasil P4B (COKLIT P4B) dan penyusunan daftar pemilih (sementara/tambahan/tetap) selama 45 hari;
5. Penetapan DPS oleh PPS selama 3 hari;
6. Pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap DPS selama 28 hari;
7. Pemutakhiran DPS dan penyusunan daftar pemilih tambahan selama 22 hari;
8. Pengiriman DP Tambahan oleh BPS dan KPU Kabupaten/Kota kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan selama 3 hari;
9. Penetapan dan pengumuman DPT oleh PPS selama 1 hari;
10. Penomoran dan penyampaian blangko kartu pemilih oleh KPU ke KPU Kabupaten/Kota selama 45 hari;
11. Penyampaian kartu pemilih oleh KPU Kabupaten/Kota kepada pemilih melalui PPS selama 70 hari;
12. Pemeliharaan DPT oleh PPS selama 70 hari.

Pemilu 2009 Pemerintah/Pemda harus menyerahkan DP4 kepada KPU/KPU Kabupaten/Kota sebagai bahan penyusunan daftar pemilih 12

(dua belas) bulan sebelum pemungutan suara meliputi:

1. PPS dan PPDP memutakhirkan daftar pemilih selama 3 bulan setelah diterimanya DP4;
2. PPS menyusun dan menetapkan DPS selama 1 bulan;
3. PPS mengumumkan DPS selama 7 hari sejak penetapan DPS;
4. PPS menerima tanggapan dan masukan dan memperbaiki DPS selama 14 hari sejak pengumuman DPS;
5. PPS mengumumkan DPSHP, menerima tanggapan dan masukan, dan memperbaiki DPSHP selama 3 hari (pada masa pengumuman DPSHP);
6. KPU Kabupaten/Kota menyusun dan menetapkan DPT selama 20 hari sejak diterimanya DPSHP akhir;
7. PPS mengumumkan DPT sejak penetapan DPT sampai hari pemungutan suara;
8. PPS menyusun DPT Tambahan (daftar nama pemilih yang akan menggunakan hak pilih di TPS di mana pemilih tidak terdaftar dalam DPT) paling lambat 3 hari sebelum pemungutan suara.

Pada Pilkada Pemerintah/Pemda harus menyerahkan DP4 kepada KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota sebagai bahan penyusunan daftar pemilih 5 (lima) bulan sebelum pemungutan suara meliputi:

1. KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota menyusun daftar pemilih selama 30 hari sejak diterimanya DP4 (4 bulan sebelum pemungutan suara);
2. PPS dan PPDP memutakhirkan daftar pemilih selama 30 hari setelah diterimanya data pemilih dari KPU Kabupaten/Kota;
3. PPS menyusun dan menetapkan DPS selama 30 hari sejak berakhirnya pemutakhiran daftar pemilih.
4. PPS mengumumkan DPS selama 21 hari sejak penetapan DPS;
5. PPS menerima tanggapan dan masukan dan memperbaiki DPS menjadi DPS Tambahan selama 3 hari sejak pengumuman DPS;
6. PPS mengumumkan DPS Tambahan, menerima tanggapan dan masukan dan memperbaiki DPS Tambahan selama 3 hari (pada masa pengumuman DPS Tambahan);

7. PPS menyusun dan menetapkan DPT paling lama 50 hari sebelum pemungutan suara;
8. PPS mengumumkan DPT sejak penetapan DPT sampai hari pemungutan suara;
9. KPU Kabupaten/Kota membuat Kartu Pemilih harus sudah diserahkan kepada pemilih paling lama 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara;
10. DPT yang telah ditetapkan masih dapat diubah/diperbaiki oleh PPS khusus bagi pemilih yang pernah terdaftar dalam daftar pemilih/DPS namun tidak terdaftar dalam DPT, dengan mekanisme laporan tertulis oleh tim kampanye pasangan calon dilengkapi bukti tertulis direkomendasi oleh Panwaslu dan diputuskan dalam rapat pleno KPU Kabupaten/Kota, dan perubahan tersebut paling lambat 7 hari sebelum pemungutan suara dan secara teknis yuridis tidak mengganggu proses pengadaan dan distribusi logistik.

9. Koordinasi Antarlembaga

Pemilu 2004 pendaftaran pemilih dilakukan oleh tiga lembaga yaitu KPU, Pemerintah dan BPS. KPU bertindak sebagai *leading sector*, Pemerintah sebagai fasilitator, dan BPS sebagai pelaksana pendaftaran di lapangan. Selanjutnya data P4B masing-masing sebagai data kependudukan diserahkan kepada Pemerintah, dan data pemilih diserahkan kepada KPU.

Pemilu 2009 Pemerintah/Pemda menyerahkan DP4 kepada KPU/KPU Kabupaten/Kota. PPS menyerahkan salinan DPS dan DPSHP kepada perwakilan peserta pemilu tingkat desa/kelurahan. KPU Kabupaten/Kota menyerahkan salinan DPT kepada perwakilan peserta pemilu tingkat kabupaten/kota.

Pilkada Pemda menyerahkan DP4 kepada KPU Kabupaten/Kota. PPS dapat menyerahkan salinan DPS dan salinan DPT kepada peserta pemilu. KPU Kabupaten/Kota menyerahkan salinan DPT kepada Pemda sebagai bahan pemutakhiran data penduduk.

10. Anggaran

Pemilu 2004 penyediaan anggaran pendaftaran pemilih dibebankan kepada APBN dengan perincian sebagai berikut. Bagi pelaksanaan P4B dibebankan kepada KPU. Penyediaan anggaran dan sarana yang diperlukan untuk pemeliharaan dan pemutakhiran database penduduk Indonesia dibebankan kepada Depdagri. Biaya penyusunan dan pengiriman DPS dari kabupaten/kota ke desa/kelurahan dibebankan kepada anggaran BPS. Pengiriman DPT dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota dan dikoordinasikan dengan BPS Kabupaten/Kota kepada PPS untuk mendapat pengesahan atas biaya/anggaran BPS Kabupaten/Kota.

Pemilu 2009 penyediaan anggaran pendaftaran pemilih (pemutakhiran data pemilih hingga penetapan DPT) dibebankan kepada APBN dalam anggaran KPU.

Pilkada penyediaan anggaran pendaftaran pemilih (pemutakhiran data pemilih hingga penetapan DPT) dibebankan kepada APBD dalam anggaran KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

Khusus untuk Pemilu 2009 dan Pilkada, anggaran penyediaan DP4 oleh Pemerintah/Pemda berada di luar atau terpisah dari anggaran KPU.

11. Publikasi dan Sosialisasi

Pemilu 2004 publikasi daftar pemilih dilakukan 3 (tiga) kali, yaitu pengumuman DPS dan pengumuman DPT di tempat-tempat strategis/kantor PPS desa/kelurahan, dan ditempel di TPS pada hari pemungutan suara.

Pemilu 2009 publikasi daftar pemilih dilakukan 4 (empat) kali, yaitu pengumuman DPS, pengumuman DPSHP dan pengumuman DPT di tempat-tempat strategis/kantor PPS desa/kelurahan (dalam hal ini PPS juga menyerahkan salinan DPS dan DPSHP kepada perwakilan peserta pemilu tingkat desa/kelurahan, dan KPU Kabupaten/Kota menyerahkan salinan DPT kepada perwakilan peserta pemilu tingkat kabupaten/kota), dan ditempel di TPS pada hari pemungutan suara.

Pilkada publikasi daftar pemilih dilakukan 3 (tiga) kali, yaitu

pengumuman DPS, pengumuman DPS tambahan dan pengumuman DPT di tempat-tempat strategis/kantor PPS desa/kelurahan, dan ditempel di TPS pada hari pemungutan suara. Dalam pilkada KPU Kabupaten/Kota dapat menyerahkan salinan DPT kepada perwakilan peserta pemilu tingkat kabupaten/kota, dan dapat mengumumkan DPT dalam website.

12. Kartu Pemilih

Pada Pemilu 2004 dan Pilkada bagi pemilih yang telah terdaftar dalam DPT diberikan tanda telah terdaftar yang kemudian ditukarkan dengan kartu pemilih. Kartu pemilih disediakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Kartu Pemilih berisi nomor pemilih, nama lengkap pemilih, tempat/tanggal lahir, jenis kelamin, dan alamat pemilih. Kartu Pemilih diisi oleh KPU Kabupaten/Kota berdasarkan data pemilih dalam DPT. PPS dengan dibantu oleh Ketua RT dan Ketua RW mendatangi tempat kediaman pemilih, untuk menyerahkan Kartu Pemilih. Kartu Pemilih digunakan pemilih dalam memberikan suara pada hari dan tanggal pemungutan suara. Penyerahan Kartu Pemilih, harus sudah selesai paling lama 3 (tiga) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara.

Dalam Pemilu 2009 bagi pemilih yang telah terdaftar dalam DPT tidak diberikan tanda telah terdaftar dan tidak disediakan kartu pemilih.

Berdasarkan analisis perbandingan terhadap 12 topik dalam sistem pendaftaran pemilih Pemilu 2004, 2009 dan Pilkada terdapat beberapa hal yang perlu mendapat perhatian.

1. Pada Pemilu 2004 data pemilih bersumber dari pendaftaran pemilih (sensus) dengan basis pemilih berdomisili faktual (*de facto*). Sementara pada Pemilu 2009 dan Pilkada data bersumber dari DP4 dengan basis pemilih berdomisili yuridis (*de jure*) yang dibuktikan dengan identitas kependudukan. Tentu saja untuk pemilu ke depan kegiatan pendaftaran pemilih bukan dalam arti “pendaftaran” sebagaimana yang dilaksanakan pada Pemilu 2004, melainkan dalam arti “pemutakhiran data” berdasarkan data yang telah tersedia. Hal yang perlu diantisipasi adalah ketersediaan data yang relatif akurat, komprehensif dan mutakhir (apakah

data tersebut bersumber dari DP4 yang disediakan Pemerintah/ Pemda atau berupa DPT pemilu terakhir dari KPU Kabupaten/ Kota) sebagai bahan awal untuk menyusun daftar pemilih. Dapat diasumsikan bahwa data awal yang bagus akan memudahkan pemutakhiran dan akan menghasilkan daftar pemilih yang bagus pula.

2. Berdasarkan skala waktu dalam pendaftaran pemilih Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pilkada, ternyata durasi waktu yang tersedia panjang ada pada Pemilu 2009, sementara dalam Pilkada hanya sekitar 5 bulan. Pertanyaannya adalah mengapa dalam jangka waktu yang pendek dalam Pilkada dapat disediakan DPT? Sementara dalam Pemilu 2009 untuk menyiapkan DPT diperlukan waktu 1 tahun, padahal baik pada Pemilu 2009 dan Pilkada kegiatan pendaftaran pemilih sama-sama bertumpu pada KPU Kabupaten/ Kota. Dalam konteks ini perlu ditinjau lebih jauh soal alokasi waktu kegiatan dengan pertimbangan efisiensi dan efektifitas. Semakin lama durasi waktu akan memerlukan alokasi anggaran yang lebih besar terutama penyediaan honor PPDP.
3. Bila ditinjau dari segi hubungan antar lembaga, ternyata kegiatan pendaftaran pemilih memerlukan koordinasi yang kuat di antara KPU dengan Pemerintah/Pemda, maupun antara KPU dengan jajaran KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan PPDP. Oleh karena itu, koordinasi dan komunikasi antar lembaga menjadi salah satu faktor penting untuk menyediakan daftar pemilih yang baik.
4. Berdasarkan analisis lembaga dan tanggung jawab ternyata kegiatan pendaftaran pemilih volume dan beban kerja lebih terletak pada KPU Kabupaten/Kota dan PPS. Dengan demikian diperlukan persiapan yang lebih memadai pada tingkat 2 kelembagaan tersebut. Persiapan tersebut meliputi ketersediaan sumber daya manusia (SDM), teknologi (*hardware* dan *software*), *standard operating procedures* (SOP), dan koordinasi.
5. Berkaitan dengan publikasi, sosialisasi dan mekanisme komplain daftar pemilih, nampaknya pada Pemilu 2009 memiliki tahapan tersebut lebih banyak. Namun bila dibandingkan dengan Pilkada,

mekanisme komplain disediakan sampai dengan tahapan akhir menjelang pemungutan suara (H-7). Di satu pihak pada Pemilu 2009 mestinya kesempatan publikasi yang berkali-kali (sejak pengumuman DPS, DPSHP, DPSHP Akhir hingga DPT) memberikan ruang yang luas terhadap masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu. Sehingga, terdapat kesempatan waktu yang memadai bagi KPU untuk memperbaiki daftar pemilih dan persiapan logistik. Di pihak lain, dalam Pilkada walaupun kesempatan publikasi tidak sebanyak dalam Pemilu 2009. Namun Pilkada memiliki durasi waktu yang panjang untuk koreksi DPT yaitu hingga H-7 menjelang pemungutan suara. Dengan demikian, kesempatan publikasi dan komplain dalam pemilu ke depan dapat dipadukan antara tahapan yang terdapat dalam Pemilu 2009 dan Pilkada. Namun dengan persyaratan yang ketat sebagaimana yang ditentukan dalam Pilkada dan tidak mengganggu persiapan logistik.

BELAJAR DARI PENGALAMAN MENUJU PERBAIKAN

Berikut akan diuraikan hasil temuan penelitian lapangan oleh Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU.¹⁴ Penelitian dilaksanakan di 4 (empat) provinsi dan penelitian fokus terhadap 6 (enam) topik penelitian yaitu: (1) Identifikasi Masalah Daftar Pemilih; (2) Kriteria Pemilih; (3) Sumber Data dan Koordinasi; (4) Pemutakhiran Data Pemilih dan Publikasi; (5) Pelaksana, Tanggung jawab dan Durasi Waktu; dan (6) Teknologi dan Anggaran. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode *focus group discussion* (FGD) dan wawancara mendalam.

14 Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU, 2011, Pendaftaran Pemilih Di Indonesia (Studi Kasus Di Empat Provinsi: Lampung, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Jawa Timur), Laporan Penelitian, (Jakarta: Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU, 2011).

Penelitian lapangan dilakukan di beberapa daerah dengan melibatkan informan berikut:

PROVINSI LAMPUNG DENGAN INFORMAN:	PROVINSI KALIMANTAN TIMUR DENGAN INFORMAN:
<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Provinsi Lampung. 2. DPRD Provinsi Lampung. 3. Bagian Kependudukan Biro Tata Pemerintahan Umum Setda Provinsi Lampung. 4. KPU Kabupaten Pringsewu. 5. PDPD Kabupaten Pringsewu. 6. KPU Kabupaten Mesuji. 7. Dispendukcapil Kabupaten Mesuji. 8. KPU Kabupaten Way Kanan. 9. KPU Kota Bandar Lampung. 10. Akademisi. 11. JPPR. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Provinsi Kalimantan Timur. 2. DPRD Provinsi Kalimantan Timur. 3. Bagian Kependudukan Setda Provinsi Kalimantan Timur. 4. KPU Kota Samarinda. 5. Panwas Kota Samarinda. 6. KPU Kabupaten Nunukan. 7. Dispendukcapil Kabupaten Nunukan. 8. KPU Kabupaten Kutai Timur. 9. KPU Kota Bontang. 10. Akademisi. 11. PPS Kota Samarinda.
PROVINSI KEPULAUAN RIAU DENGAN INFORMAN:	PROVINSI JAWA TIMUR DENGAN INFORMAN:
<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Provinsi Kepulauan Riau. 2. KPU Kota Batam. 3. DPRD Kota Batam. 4. Dispendukcapil Kota Batam. 5. Panwas Kota Batam. 6. KPU Kabupaten Bintan. 7. KPU Kota Tanjung Pinang. 8. KPU Kabupaten Tanjung Balai Karimun. 9. Akademisi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU Provinsi Jawa Timur. 2. DPRD Provinsi Jawa Timur. 3. Panwas Provinsi Jawa Timur. 4. KPU Kota Surabaya. 5. KPU Kabupaten Sidoarjo. 6. KPU Kabupaten Kediri. 7. KPU Kabupaten Sampang. 8. Dispendukcapil Kabupaten Sampang. 9. KPU Kabupaten Pasuruan. 10. Akademisi. 11. KIPP.

Keempat lokasi penelitian tersebut dipilih dengan pertimbangan bahwa keempat daerah tersebut mewakili beberapa kriteria berikut: daerah yang memiliki kondisi geografis yang sulit (pegunungan atau kepulauan), memiliki penduduk yang padat, berbatasan dengan negara tetangga, dan daerah konflik.

Penelitian lapangan dilaksanakan di empat lokasi yaitu: Batam (Provinsi Kepulauan Riau) yang mewakili daerah berkarakter kepulauan dan berbatasan dengan negara lain; Samarinda (Provinsi Kalimantan Timur) yang mewakili daerah yang berkarakter daratan dengan kondisi geografis yang sulit dijangkau dan berbatasan dengan negara lain; Surabaya (Provinsi Jawa Timur) yang mewakili daerah padat penduduk dan sebagai daerah yang sering mendapat sorotan publik berkaitan permasalahan daftar pemilih (Pemilugub 2008, Pemilu 2009, lumpur Lapindo Kabupaten Sidoarjo); dan Bandar Lampung (Provinsi Lampung) menjadi pilihan karena terdapat kasus penduduk yang tidak diakui oleh pemerintah daerah di daerah Moro-Moro Kabupaten Mesuji.

Narasumber/informan penelitian lapangan ini adalah orang-orang yang terkait langsung dengan proses pendaftaran pemilih atau orang-orang yang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang sangat baik terhadap permasalahan daftar pemilih.

Selain itu juga akan diuraikan pengalaman persiapan Pilgub Provinsi Bangka Belitung dalam waktu dekat ini.

Temuan dan analisis Panwas Pilgub Babel¹⁵

DPT PEMILU 2009 & DPT PILKADA (4 KAB DARI 7 KAB/KOTA) 2010	DP4 PILGUB 2011	BANGKA	
756.537 pemilih	905.373 pemilih	117.781 pemilih	209.991 pemilih
	+ 154.836 (20,47%)		+92.210 (78,28%)
Pertumbuhan penduduk Babel menurut BPS 3,5%/tahun.	Penambahan DP4 lebih besar 6,4x pertumbuhan penduduk Babel versi BPS.	DP4 Babel (+) = 154.836 DP4 Bangka (+) = 92.210 DP4 (+) tersebar = 62.626	Penambahan DP4 Bangka lebih besar 24,8x pertumbuhan penduduk Babel versi BPS.

Temuan KPU Provinsi Babel¹⁶

1. DP4: 16.291 penduduk di bawah 17 tahun.
2. DP4: 10.777 penduduk sama nama & tanggal lahir.

Berikut adalah identifikasi temuan masalah pendaftaran pemilih dalam penelitian lapangan dan rekomendasi untuk menyelesaikan masalah yang ditemukan.

1. Kategori Pemilih

Hasil penelitian lapangan dengan fokus kepada identifikasi masalah daftar pemilih dan kriteria pemilih menunjukkan bahwa sekarang ini terdapat 3 (tiga) kategori pemilih, yaitu (1) Pemilih Terdaftar yang Berhak; (2) Pemilih Terdaftar Tidak Berhak; dan (3) Pemilih yang berhak namun

¹⁵ Sumber: *kompas.com* (Senin, 31 Oktober 2011).

¹⁶ Sumber: *kompas.com* (Kamis, 20 Oktober 2011).

potensial tidak terdaftar. Dalam 3 (tiga) kategori tersebut masing-masing memiliki sejumlah varian.

Varian yang terdapat dalam kategori Pemilih Terdaftar yang Berhak meliputi:

1. Pemilih dengan E-KTP.
2. Pemilih dengan KTP lokal.
3. Pemilih dengan KTP yang ber-NIK dan belum E-KTP.
4. Pemilih dengan kepemilikan Paspor.
5. Pemilih di bawah 17 tahun yang sudah/pernah kawin.
6. Pemilih usia 17 tahun ke atas yang belum ber-KTP.
7. Pensiunan TNI/Polri.

Varian yang terdapat dalam kategori Pemilih Terdaftar Tidak Berhak meliputi:

1. Pemilih di bawah umur.
2. Pemilih yang sudah meninggal.
3. Pemilih ganda.
4. Pemilih non faktual.
5. Pemilih fiktif.
6. Anggota TNI/Polri.

Varian yang terdapat dalam kategori Pemilih yang berhak namun potensial tidak terdaftar meliputi:

1. Pemilih pemula.
2. Pemilih migran/urban.
3. Pemilih transmigran.
4. Pemilih tanpa identitas kependudukan apapun (penduduk rentan administrasi kependudukan).
5. Pemilih di daerah terlarang dihuni.
6. Pemilih yang pernah terdaftar namun terhapus.

7. Pemilih di lingkungan elit.
8. Pemilih narapidana.
9. Pemilih sakit jiwa.
10. Pemilih di RS.
11. Pemilih disabilitas.
12. Pemilih “salah hitung mundur”.
13. Pemilih di daerah perbatasan negara.
14. Pemilih di daerah sengketa perbatasan.
15. Pemilih pensiunan TNI/Polri.
16. Pemilih di bawah usia 17 tahun tapi sudah/pernah kawin siri.
17. Pemilih apatis.
18. Pemilih di daerah anomali.
19. Pemilih tidak terlayani pendaftaran pemilih.
20. Pemilih yang hilang (rusak) dalam pencetakan.

2. Sumber Data dan Koordinasi

Berkaitan sumber data diperlukan dari 2 (dua) sumber, yaitu DPT Pemilu terakhir KPU Kab/Kota, dan DP4 Pemerintah. Perlakuan terhadap dua jenis data tersebut adalah DPT pemilu terakhir sebagai data utama, dan DP4 sebagai data sandingan sebagai bahan untuk pemutakhiran (berdasarkan kriteria umur, status kawin, alamat, anggota TNI/Polri, meninggal).

Sehubungan dengan dua sumber data sebagai bahan penyusunan data pemilih, maka koordinasi antara KPU dan Pemerintah sangat diperlukan. Koordinasi tersebut dimulai dengan pembuatan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara KPU dan Pemerintah tentang pertukaran data dan kriteria data. Karena KPU sebagai pengguna akhir data, maka KPU hendaknya menyusun kriteria data pemilih yang diperlukan dari Pemerintah sebagai materi MoU. Penyusunan kesepakatan (MoU) ini dimulai di tingkat nasional sebagai payung hukum, dan ditindaklanjuti di tingkat daerah.

3. Pemutakhiran Data Pemilih dan Publikasi

Pemutakhiran di sini dimaknai sebagai kegiatan untuk membuat, membaca, memutakhirkan dan menghapus (*create, read, update, and delete-CRUD*) sejumlah informasi dalam data pemilih. Pemutakhiran ini dimaksudkan untuk membuat daftar pemilih yang baik dengan kategori komprehensif, akurat dan mutakhir, berdasarkan data pemilih yang telah tersedia. Data pemilih tersebut diharapkan mampu dibaca oleh semua pihak yang berkepentingan dan memiliki otoritas, mudah untuk dihapus terhadap informasi (nama-nama) yang sudah tidak memenuhi syarat sebagai pemilih, dan oleh karenanya mudah dimutakhirkan.

Pemutakhiran data pemilih ini memiliki dua jenis, yaitu pemutakhiran di belakang meja (*on desk*), dan verifikasi faktual. Pemutakhiran data *on desk* dilakukan dengan cara memeriksa dan mencocokkan DPT pemilu terakhir yang dimiliki KPU dimutakhirkan berdasarkan DP4 mutakhir dari Pemerintah/Pemda dengan menggunakan mekanisme CRUD. Pemutakhiran *on desk* ini dapat dilakukan dengan dua tipe, yaitu berkelanjutan (dalam jangka waktu tertentu tiap tahun), dan secara periodik menjelang penyelenggaraan pemilu tertentu.

Pemutakhiran verifikasi faktual (*door to door*) dilakukan dengan tiga cara. *Pertama*, PPS dan PPDP mendatangi masing-masing keluarga, memverifikasi dan memberikan tanda (stiker+formulir telah didaftar). *Kedua*, hasil pemutakhiran disahkan oleh petugas secara bertingkat (PPDP, PPS, PPK, KPU Kab/Kota) ditandai dengan pemberian tanda tangan dan stempel lembaga. Sebagai upaya kontrol terhadap kinerja PPS dan PPDP, serta untuk memastikan setiap keluarga telah didata, diperlukan pula tanda tangan kepala keluarga atau yang mewakili kepala keluarga. Berdasarkan hasil verifikasi tersebut, kemudian setiap rumah (keluarga) diberikan tanda telah terdaftar dan ditemplei stiker. *Ketiga*, DPT Pemilu terakhir diserahkan kepada Pemerintah/Pemda sebagai bahan pemutakhiran Data Kependudukan.

Publikasi merupakan salah satu rangkaian dari pemutakhiran data pemilih. Publikasi ini bertujuan untuk memberikan informasi tentang waktu, tempat dan metode dilakukannya pemutakhiran data pemilih. Selain itu publikasi berupa pengumuman daftar pemilih, baik yang masih

berstatus masih sementara sebagai bahan pemutakhiran, maupun daftar pemilih tetap sebagai informasi untuk menentukan lokasi TPS. Publikasi dilakukan pada dua tahapan, yaitu: (1) Publikasi DPS (di Kantor Kelurahan/Desa/tempat strategis, diedarkan sesuai tingkat RT, dan diserahkan kepada peserta pemilu, dan website KPU) sebagai bahan pemutakhiran, dan (2) Publikasi DPT (di Kantor Kelurahan/Desa/tempat strategis, diedarkan sesuai tingkat RT, dan diserahkan kepada peserta pemilu, dan website KPU).

4. Pelaksana, Tanggung Jawab dan Durasi Waktu

Untuk lebih memudahkan pembagian tugas dan tanggung jawab pemutakhiran data pemilih, perlu kejelasan tanggung jawab. Dalam pemutakhiran data pemilih dengan cara *on desk*, maka pemutakhiran data pemilih dilakukan oleh KPU dan KPU Kabupaten/Kota. Pemutakhiran cara ini tergantung kepada letak wewenang dan lokasi perangkat kerja (*server*) ditempatkan. Dalam hal otoritas pemutakhiran *on desk* hanya pada KPU, maka KPU Kabupaten/Kota hanya dapat mengirimkan informasi data mutakhir untuk selanjutnya dengan mekanisme CRUD data pemilih dilakukan oleh KPU. Dalam hal otoritas pemutakhiran *on desk* berada pada KPU dan KPU Kabupaten/Kota, maka KPU Kabupaten/Kota dapat secara langsung melakukan pemutakhiran dan hasil pemutakhiran dikirim kepada KPU untuk selanjutnya diintegrasikan ke dalam *database* pemilih.

Tanggung jawab dan tugas verifikasi faktual terletak pada PPS dan PPDP, tentu saja dengan kendali dan koordinasi KPU Kabupaten/Kota dan PPK. PPS dan PPDP diberi tugas dan tanggung jawab untuk melakukan verifikasi faktual (pemutakhiran *door to door*) kepada masing-masing kepala keluarga. KPU Kabupaten/Kota tetap bertanggung jawab terhadap kepastian proses dan hasil verifikasi faktual, karena KPU Kabupaten/Kota merupakan penyelenggara pemilu permanen di daerah. Bentuk tanggung jawab KPU Kabupaten/Kota dapat dilakukan dengan melakukan serangkaian koordinasi, kendali, supervisi dan konsultasi terhadap PPS dan PPDP sebagai petugas lapangan.

Durasi waktu yang diperlukan dalam pemutakhiran data pemilih berdasar kepada prinsip kemutakhiran data pemilih, sehingga sangat

diperlukan ketersediaan waktu untuk pemutakhiran data, dan penetapan daftar pemilih dilakukan dengan prinsip semakin mendekati hari pemungutan suara status data makin mutakhir. Berdasarkan informasi yang berkembang di lapangan, pada prinsipnya pemutakhiran data pemilih hingga penetapan DPT selesai, paling lama 3 bulan sebelum pemungutan suara (untuk menjaga akurasi dan kemutakhiran data). Selain itu juga muncul pandangan bahwa penetapan DPT dapat dipersingkat dengan mempertimbangkan ketersediaan waktu untuk pengadaan logistik pemilu (argumentasi desentralisasi pengadaan logistik, semakin terdesentralisasi makin akhir penetapan DPT dapat dilakukan).

5. Teknologi dan Anggaran

Teknologi yang diperlukan dalam pemutakhiran data adalah teknologi yang memiliki tiga fungsi, yaitu (1) dapat digunakan untuk pengolahan (konsolidasi, sinkronisasi, pembersihan) data DPT Pemilu terakhir dengan DP4; (2) dapat digunakan untuk mengirimkan data dari KPU ke KPU Kabupaten/Kota dan sebaliknya; dan (3) dapat digunakan untuk publikasi daftar pemilih. Teknologi untuk pemutakhiran data pemilih itu diharapkan akan bekerja dengan mekanisme CRUD (*create, read, update and delete*).

Penyediaan teknologi tergantung kepada tanggung jawab pihak yang memiliki wewenang dalam pemutakhiran data. Bila wewenang pemutakhiran berada di KPU, maka posisi teknologi pengolahan data akan berada di KPU (sentralisasi). Demikian pula, bila wewenang pemutakhiran berada di KPU dan/atau KPU Kabupaten/Kota, maka penyediaan teknologi berada di KPU dan KPU Kabupaten/Kota (desentralisasi). Atau dapat juga posisi teknologi hanya berada di KPU, namun KPU Kabupaten/Kota diberikan wewenang akses (*link*) dalam pemutakhiran tetap berada di daerah.

Anggaran dalam pemutakhiran data pemilih meliputi anggaran untuk penyediaan perangkat keras dan lunak (*hardware and software*) tergantung kepada posisi wewenang operasional terhadap teknologi, personil (meliputi honor personil berdasar jumlah yang terlibat, durasi waktu kegiatan pemutakhiran data, dan juga anggaran untuk pelatihan personil), dan penyediaan sarana penunjang (penggandaan formulir

berdasarkan jenis dan jumlah). Anggaran diharapkan dapat disusun dengan mempertimbangkan faktor kondisi geografis dan beban kerja petugas. Ketersediaan anggaran disesuaikan dengan durasi kerja pemutakhiran.

PENUTUP

Pada akhirnya, berkaitan dengan kategori pemilih, sumber data, dan mekanisme pemutakhiran data, tantangan utama yang dihadapi KPU dan Pemerintah adalah realitas data pemilih yang masih memiliki 3 kategori pemilih: (1) Pemilih Terdaftar yang Berhak; (2) Pemilih Terdaftar Tidak Berhak; dan (3) Pemilih yang berhak namun potensial tidak terdaftar, dengan beragam variannya. Data pemilih yang diperlukan adalah tersedianya daftar pemilih yang memuat nama, tanggal lahir (usia), status perkawinan, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat untuk menentukan alokasi TPS.

Berdasarkan beberapa kategori pemilih dengan beragam variannya itu diharapkan sistem pemutakhiran data pemilih mampu menyediakan data tunggal (*unique*) berdasarkan nama tunggal, tanggal lahir (usia) tunggal, NIK tunggal, status kawin, status bukan anggota TNI/Polri, dan alamat tunggal (untuk menentukan lokasi TPS). Demikian juga berdasarkan tiga kategori pemilih tersebut, dalam pemutakhiran data harus ditentukan tentang wewenang untuk mengarah tersedianya data pemilih yang akurat, komprehensif dan mutakhir. Penentuan wewenang itu penting mengingat terdapat kondisi kategori pemilih yang mengharuskan wewenang Pemerintah/Pemda untuk menentukan keunikan/ketunggalan data, dan terdapat kategori pemilih yang mengharuskan KPU bertanggung jawab untuk menentukan lokasi TPS.

Daftar Bacaan

- ACE-Electoral Knowledge Network, "General Issues".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Guiding Principles of Voter Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Quality Standards of Voter Lists".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Overview of Voter Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Self-initiated versus State-initiated Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Voluntary versus Mandatory Registration".
- ACE-Electoral Knowledge Network, "Voter Registration".
- Afan Gaffar, 1992, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", dalam Moh. Busyro Muqaddas et.al. (eds.), 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, (Yogyakarta: UII Press).
- Audit Daftar Pemilih Pemilu 2009, sumber http://www.lp3es.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=189&Itemid=73, 1 Agustus 2008, diakses 28 Februari 2011.
- Dieter Nohlen, 1995, "Voting Rights", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume IV, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.).
- G. Bingham Powell, Jr., 1982, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, (Cambridge: Harvard University Press).
- kompas.com* (Senin, 31 Oktober 2011).
- kompas.com* (Kamis, 20 Oktober 2011).
- Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009, (Jakarta: Komnas HAM, 2009).
- Paul R. Abramson, 1995, "Political Participation", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), 1995, *The Encyclopedia of Democracy*, Volume III, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.).
- Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU, 2011, *Pendaftaran Pemilih Di Indonesia (Studi Kasus Di Empat Provinsi: Lampung, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, Jawa Timur)*, Laporan Penelitian, (Jakarta: Prakarsa Pendaftaran Pemilih KPU, 2011).

Peraturan Perundang-undangan

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) 1945.

UUD 1945 Hasil Perubahan.

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik).

UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan UU no. 32 Tahun 2004.

Peraturan KPU No. 12 Tahun 2010 tentang Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 tanggal 24 Februari 2004.

REKOMENDASI SISTEM PEMUTAKHIRAN DAFTAR PEMILIH

Dalam Rangka Perubahan UU
No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu
Anggota DPR, DPD, dan DPRD

A. PRINSIP DAN KRITERIA DASAR

Sistem pendaftaran dan pemutakhiran pemilih disusun berdasar prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Untuk dapat menggunakan hak pilih dalam pemilu, seluruh WNI yang telah berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin harus terdaftar dalam DPT.
2. Pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih terhadap WNI tersebut dilakukan berdasarkan domisili *de facto* (dicatat dalam desa/kelurahan tempat tinggalnya secara faktual) sepanjang memiliki identitas yang jelas berupa salah satu dari beberapa bukti identitas sebagai berikut: KTP (NIK), KK, KIPEM, akta kelahiran, akta kawin, paspor, surat keterangan domisili lurah/kepala desa, dan surat keterangan khusus.
3. WNI yang belum memiliki identitas kependudukan wajib dicatat dan dimasukkan dalam daftar pemilih.

Kriteria yang digunakan dalam penyediaan daftar pemilih oleh KPU adalah komprehensif/inklusif, akurat, dan mutakhir (*up to date*) masing-masing bernilai 95%.

1. Komprehensif adalah daftar pemilih harus memuat semua warga negara Republik Indonesia, baik yang berada di dalam negeri maupun di luar negeri, yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih wajib

dimasukkan dalam daftar pemilih. Apapun situasi dan kondisinya, seluruh WNI yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih harus terdaftar. Dalam kegiatan pendaftaran dan pemutakhiran data pemilih tidak dibenarkan tindakan diskriminatif dalam rangka memasukkan atau menghapus nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, jenis kelamin, kelas atau alasan apapun.

2. Akurat adalah daftar pemilih harus memuat informasi tentang identitas pemilih secara benar, meliputi nomor Kartu Keluarga (KK), nama, umur/tanggal lahir, status kawin, dikenali berstatus anggota TNI/Polri, status difabel, alamat tempat tinggal, tanpa kesalahan penulisan, tidak ganda, dan tidak memuat nama yang tidak berhak atau telah meninggal.
3. Mutakhir adalah daftar pemilih disusun berdasarkan keadaan terakhir mengacu pada hari pemungutan suara.

B. METODE PEMUTAKHIRAN DAFTAR PEMILIH

Berdasarkan skala periode waktu, metode pendaftaran pemilih ada tiga jenis, yaitu *periodic list*, *continuous register/list*, dan *civil registry*. Metode *periodic list* yaitu metode pendaftaran pemilih hanya untuk pemilu tertentu saja. Metode *continuous register/list* adalah metode pendaftaran pemilih untuk pemilu yang berkelanjutan. Metode *civil registry* adalah pendaftaran pemilih berdasarkan pencatatan sipil (penduduk) untuk mendata nama, alamat, kewarganegaraan, umur dan nomor identitas.

Dari tiga metode tersebut, KPU memilih metode pemutakhiran data pemilih secara berkelanjutan (*continuous register/list*). Metode ini dipilih karena lebih mampu menjamin terlaksananya prinsip dan kriteria yang disebutkan di atas serta menjamin efisiensi.

C. SUMBER DATA

Berkaitan sumber data diperlukan dari 2 (dua) sumber, yaitu Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu terakhir KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota, dan Data

Kependudukan Pemerintah. Dua jenis data tersebut digunakan dengan pertimbangan bahwa DPT pemilu terakhir telah menyediakan informasi tentang alamat pemilih sesuai dengan alokasi Tempat Pemungutan Suara (TPS), dan Data Kependudukan sebagai bahan untuk pemutakhiran (berdasarkan kriteria umur, status kawin, alamat, dikenali anggota TNI/Polri, dan status telah meninggal).

Daftar Pemilih disusun berdasarkan DPT Pemilu terakhir dan Data Kependudukan Pemerintah. DPT dan Data Kependudukan Pemerintah akan digabungkan (*merging*) dengan menggunakan teknologi yang sedang dikembangkan oleh KPU. Hasil penggabungan ini akan mampu mendeteksi sejumlah informasi dari dua jenis data tersebut, di antaranya adalah: (1) data sama persis (*exact match*), (2) data unik dalam Data Kependudukan Pemerintah, (3) data unik dalam DPT, (4) data mirip dalam dua jenis data tersebut. Hasil identifikasi tersebut selanjutnya akan digunakan sebagai dasar untuk pemutakhiran secara faktual.

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat beberapa catatan penting ketika Data Kependudukan Pemerintah dijadikan sebagai sumber data pemilih:

1. Penyerahan Data Kependudukan Pemerintah berada di level pusat, artinya antara Kemendagri dan KPU Pusat. Pemerintah di daerah (Dispendukcapil Kabupaten/Kota) tidak perlu menyerahkan Data Kependudukan Pemerintah masing-masing wilayahnya kepada KPU Kabupaten/Kota. Sebaliknya Dispendukcapil Kabupaten/Kota mengumpulkan Data Kependudukan Pemerintah masing-masing wilayah kerjanya kepada Kemendagri di Jakarta. Hal ini untuk memperjelas dan mempertegas letak tanggung jawab dua lembaga penyedia data kependudukan dengan data pembuat data pemilih.
2. Pemerintah harus menjamin bahwa data kependudukan yang disampaikan kepada KPU merupakan Data Kependudukan Pemerintah yang komprehensif, akurat, dan mutakhir. Artinya pemerintah juga melakukan pemutakhiran data kependudukan secara berkala. Selama pemerintah tidak melakukan pemeliharaan terhadap data kependudukan, maka Data Kependudukan Pemerintah yang akan menjadi sumber data pemilih akan tetap memiliki banyak permasalahan.
3. Pemerintah menjamin akses yang seluas-luasnya kepada KPU terhadap

data kependudukan untuk keperluan pembangunan *database* data pemilih.

D. KOORDINASI

Sehubungan dengan dua sumber data sebagai bahan penyusunan data pemilih, maka koordinasi antara KPU dan Pemerintah sangat diperlukan. Koordinasi tersebut dimulai dengan pembuatan *memorandum of understanding* (MoU) antara KPU dan Pemerintah, serta KPU dan TNI/POLRI tentang pertukaran data dan kriteria data. Karena KPU sebagai pengguna data, maka KPU hendaknya menyusun kriteria data pemilih yang diperlukan dari Pemerintah sebagai materi MoU. Penyusunan kesepakatan (MoU) ini dilaksanakan di tingkat nasional dan berlaku mengikat semua daerah.

Materi MoU dapat dirumuskan sebagai berikut:

a) Pertukaran data

Salah satu sumber data untuk menyusun daftar pemilih adalah Data Kependudukan Pemerintah yang disediakan Pemerintah (Kemendagri), berkaitan dengan hal itu, maka KPU dan Kemendagri bersepakat bahwa:

1. Kemendagri akan memberikan akses seluas-luasnya kepada KPU untuk memperoleh data kependudukan yang mutakhir.
2. Kemendagri menyerahkan Data Kependudukan yang diperlukan KPU untuk menyusun daftar pemilih sesuai dengan jadwal waktu yang ditentukan peraturan perundang-undangan.
3. Kemendagri memberikan jaminan terhadap kualitas dan kuantitas Data Kependudukan Pemerintah yang diserahkan telah sesuai dengan kriteria yang diperlukan oleh KPU.
4. Kemendagri menyampaikan Data Kependudukan Pemerintah secara rutin dalam jangka waktu setiap 3 bulan sekali dalam satu tahun kepada KPU sebagai bahan pemutakhiran data pemilih.
5. KPU menyerahkan DPT pemilu terakhir kepada Kemendagri sebagai

bahan untuk memutakhirkan Data Kependudukan Pemerintah.

b) Format data

1. KPU mengajukan kriteria data yang diperlukan untuk menyusun daftar pemilih, yaitu data kependudukan yang memenuhi syarat sebagai pemilih, data penduduk harus unik (tidak ganda, baik ganda nama, umur, alamat), meliputi syarat umur minimal 17 tahun pada hari pemungutan suara, status telah atau pernah kawin walaupun belum berumur 17 tahun pada hari pemungutan suara, dikenali sebagai anggota TNI/Polri, masih hidup, dan berdomisili di alamat di mana akan menggunakan hak pilih.
2. Kemendagri menyediakan data kependudukan pemerintah yang dapat dibaca oleh program yang dimiliki oleh KPU.
3. Kemendagri menyediakan Data Kependudukan Pemerintah sesuai dengan format yang diperlukan KPU, yaitu Data Kependudukan yang disusun berdasarkan urutan alamat tempat tinggal sesuai KK di tingkat RT pada setiap Desa/Kelurahan.

c) Pedoman Penyelesaian Masalah Kependudukan

1. Kemendagri menyediakan pedoman sebagai rujukan untuk menyelesaikan masalah kependudukan dalam kegiatan pemutakhiran data pemilih yang dilaksanakan oleh KPU (misalnya dalam hal ditemukan warga yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih namun tidak memiliki identitas kependudukan, warga memiliki identitas kependudukan ganda, warga berdomisili faktual berbeda dengan domisili yuridis sebagaimana tertulis dalam identitas kependudukan, warga yang berada di daerah sengketa, dan lain sebagainya).
2. KPU menyusun pedoman bagi pelaksana pemutakhiran data pemilih dengan memperhatikan pedoman penyelesaian masalah kependudukan yang disusun oleh Kemendagri.
3. Kemendagri menugaskan jajaran Pemda untuk menyediakan aparat desa/kelurahan untuk menyelesaikan masalah kependudukan yang ditemui dalam pemutakhiran data pemilih.

d) Kelompok Kerja Pembantuan

1. KPU dan Kemendagri bersepakat untuk masing-masing membentuk Kelompok kerja bantuan di semua tingkatan (Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa/Kelurahan).
2. Kelompok Kerja Bantuan berfungsi untuk melakukan koordinasi dan konsultasi pada tingkat teknis antara jajaran Kemendagri dan KPU dalam pemutakhiran data pemilih.

E. PEMUTAKHIRAN DAN PUBLIKASI DATA PEMILIH

Pemutakhiran di sini dimaknai sebagai kegiatan untuk membuat, membaca, memutakhirkan dan menghapus (*create, read, update, and delete*-CRUD) sejumlah informasi dalam data pemilih. Pemutakhiran ini dimaksudkan untuk membuat daftar pemilih yang baik dengan kriteria komprehensif, akurat dan mutakhir, sehingga siap digunakan.

Pemutakhiran data pemilih ini dilakukan dengan cara:

1. di belakang meja (*on desk*) yaitu pemutakhiran yang dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/kota dengan cara memeriksa dan mencocokkan DPT pemilu terakhir dengan Data Kependudukan Pemerintah dengan menggunakan mekanisme CRUD. Pemutakhiran *on desk* ini dilakukan secara berkelanjutan.
2. verifikasi faktual yaitu pemutakhiran yang dilakukan dengan pencocokan dan penelitian di lapangan, dilakukan dengan empat langkah:
 - a. PPDP membawa daftar pemilih yang diberikan oleh KPU Kabupaten/ Kota berkoordinasi dengan pengurus RT untuk memeriksa kebenaran informasi nama-nama pemilih dalam daftar pemilih pada setiap lingkungan RT.
 - b. PPDP mendatangi masing-masing keluarga (*door to door*) untuk melakukan verifikasi. Berdasarkan hasil verifikasi tersebut, kemudian setiap rumah (keluarga) diberikan tanda telah terdaftar

- dan ditemplei stiker. Sebagai upaya kontrol terhadap kinerja PPDP, serta untuk memastikan setiap keluarga telah didata, diperlukan pula tanda tangan kepala keluarga atau yang mewakili kepala keluarga dalam form bukti telah terdaftar.
- c. Hasil pemutakhiran disahkan oleh petugas secara bertingkat (PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota) ditandai dengan pemberian tanda tangan dan stempel lembaga.
 - d. DPT Pemilu terakhir diserahkan kepada Pemerintah/Pemda sebagai bahan pemutakhiran Data Kependudukan.

Dalam pelaksanaan pemutakhiran data pemilih, tanggung jawab masing-masing jenjang adalah sebagai berikut:

1. KPU melakukan konsolidasi, sinkronisasi dan analisis data kependudukan dengan DPT pemilu terakhir dan menyerahkan hasilnya berupa daftar pemilih kepada KPU Kabupaten/Kota melalui KPU Provinsi.
2. KPU Provinsi menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Kabupaten/Kota atas nama KPU, menerima/mengkoordinasikan dan melakukan pengecekan DPT dari KPU Kabupaten/Kota, dan menyerahkan DPT kepada KPU.
3. KPU Kabupaten/Kota menerima daftar pemilih dari KPU Provinsi, selanjutnya melakukan pengecekan dan penyusunan daftar pemilih berdasarkan pengelompokan tiap kecamatan dan desa/kelurahan, dan menyerahkan daftar pemilih kepada PPS melalui PPK. KPU Kabupaten/Kota menerima/mengkoordinasikan dan melakukan pengecekan DPT dari PPS melalui PPK, dan menyerahkan kepada KPU Provinsi.

Untuk data pemilih di luar tahapan pemilu, pemutakhiran data pemilih pada tingkat KPU Kabupaten/Kota dilakukan dengan melakukan kerja sama (koordinasi) dengan Dispendukcapil Kabupaten/Kota, meminta perubahan data kependudukan yang terjadi selama kurun waktu tertentu. Pemutakhiran data pemilih pada tingkat ini dapat dilakukan 3 bulan sekali setahun. Setelah mendapat data perubahan data kependudukan dari Dispendukcapil Kabupaten/Kota, data pemilih dimutakhirkan, atau dikenal dengan mekanisme pemutakhiran “*on desk*” atau “di atas meja”. Pemutakhiran “di atas meja” ini dilakukan pada masa antar pemilu.

4. PPK menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota, selanjutnya menyampaikan daftar pemilih kepada PPDP melalui PPS, menerima, mengkoordinasikan, dan menyerahkan DPS dan DPS HP kepada KPU Kabupaten/Kota.
5. PPS dan PPDP. Dalam masa penyelenggaraan pemilu, data pemilih yang sudah dimutakhirkan secara “*on desk*” oleh KPU Kabupaten/Kota tersebut dilanjutkan dengan pemutakhiran dengan menggunakan metode “*door to door registration*” oleh PPS dan PPDP. Untuk mendapatkan data pemilih terkini (mutakhir), pemutakhiran dengan “*door to door registration*” sebaiknya dilakukan menjelang pemungutan suara (selama 3 bulan dalam tahapan pemilu). Mekanisme kontrol untuk memastikan bahwa proses dan hasil pemutakhiran data pemilih berjalan baik, dilakukan dengan cara petugas PPDP, PPS dan petugas kelurahan menandatangani formulir data pemilih yang telah dimutakhirkan, dan disertai tanda tangan masing-masing kepala keluarga (atau yang mewakili) sebagai bukti telah didaftar dan dilanjutkan dengan penempelan stiker pada masing-masing rumah yang telah diverifikasi.
6. PPS dan PPDP adalah petugas RT/RW yang dinilai mengetahui secara persis warganya. Namun demikian, seringkali dikhawatirkan petugas RT/RW dinilai partisan, dalam kondisi itu maka anggota PPS dan PPDP dapat dipilih dari pengurus RT/RW lainnya yang non-partisan. Jumlah PPDP yang ideal adalah 1 petugas PPDP bertanggung jawab teradap 1 TPS.

Publikasi merupakan salah satu rangkaian dari pemutakhiran data pemilih. Publikasi ini bertujuan untuk memberikan informasi tentang waktu, tempat, dan metode dilakukannya pemutakhiran data pemilih. Selain itu publikasi berupa pengumuman daftar pemilih, baik yang masih berstatus masih sementara sebagai bahan pemutakhiran, maupun daftar pemilih tetap sebagai informasi untuk menentukan lokasi TPS.

KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota diharapkan mengembangkan inovasi strategi dalam publikasi daftar pemilih dengan memanfaatkan tempat dan forum yang selama ini berkembang di masyarakat (publikasi berbasis budaya masyarakat). Publikasi ini dimaksudkan agar daftar pemilih mudah diakses masyarakat dan memudahkan masyarakat untuk

memberikan tanggapan dan masukan, termasuk di dalamnya daftar pemilih dapat diaudit oleh publik, dan pada akhirnya diperoleh kualitas daftar pemilih yang komprehensif, akurat dan mutakhir.

Publikasi dilakukan pada empat tahapan, yaitu:

1. Publikasi Daftar Pemilih Sementara (DPS) (di Kantor Kelurahan/Desa/ tempat strategis, diedarkan sesuai tingkat RT, dan diserahkan kepada peserta pemilu, dan website KPU dan KPU Kabupaten/Kota) sebagai bahan pemutakhiran;
2. Publikasi Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP); dan
3. Publikasi DPT (di Kantor Kelurahan/Desa/tempat strategis, diedarkan sesuai tingkat RT, dan diserahkan kepada peserta pemilu, dan website KPU dan KPU Kabupaten/Kota).
4. Publikasi DPT Tambahan (DPTb yaitu pemilih yang tidak masuk dalam DPT, namun pernah masuk dalam data kependudukan/DPS/DPSHP dan/atau DPT pemilu sebelumnya dapat dimasukkan ke dalam DPTb paling lambat 10 hari sebelum pemungutan suara).

F. METODE DAN MEKANISME MENYUSUN DATA PEMILIH

1. KPU bertanggungjawab atas pengelolaan data pemilih yang terpusat.
2. KPU harus memiliki dan memelihara data pemilih seluruh Indonesia yaitu berupa data pemilih yang meliputi informasi nama, umur/tanggal lahir, status kawin, status anggota TNI/Polri, masih hidup, dan alamat mutakhir (bukan hanya data agregat).
3. Proses pemutakhiran data pemilih yang dilakukan KPU Kabupaten/ Kota menggunakan data yang ada dalam *server* masing-masing.
4. Sosialisasi/publikasi data pemilih melalui website dilakukan secara distributif, artinya KPU Pusat memiliki data pemilih seluruh Indonesia, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memiliki data pemilih masing-masing wilayah kerjanya.
5. KPU harus memiliki pusat data untuk mendukung keperluan tersebut di atas.
6. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota diperlukan *Network Operation*

Center (Unit Pengelolaan Data) KPU Provinsi KPU Kabupaten/Kota.

G. Penguatan Kelembagaan

Selama ini dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU (Peraturan KPU No. 06 Tahun 2008) tidak ada bagian yang khusus menangani daftar pemilih. Dalam struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPU yang ada hanya di tingkat sub bagian pemutakhiran data dan informasi di bawah bagian pengolahan data dan informasi pada Biro Perencanaan. Sementara pada Biro Teknis yang semestinya bertanggung jawab terhadap kegiatan pendaftaran pemilih justru tidak ada unit yang khusus menangani pendaftaran pemilih. Ke depan seharusnya dibentuk unit kerja yang bidang tugasnya khusus menangani pendaftaran pemilih, setidaknya unit tersebut pada tingkat biro, mengingat pendaftaran pemilih ini penting dan menjadi tahapan pemilu tersendiri. Unit kerja ini yang memimpin proses pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota, dan menyediakan unit respon cepat terhadap segala perkembangan dalam pendaftaran pemilih.

Untuk lebih memudahkan pembagian tugas dan tanggung jawab pemutakhiran data pemilih, perlu kejelasan tanggung jawab. Dalam pemutakhiran data pemilih dengan cara *on desk*, maka pemutakhiran data pemilih dilakukan oleh KPU dan KPU Kabupaten/Kota. Pemutakhiran cara ini tergantung kepada letak wewenang dan lokasi perangkat kerja (*server*) ditempatkan. Dalam hal otoritas pemutakhiran *on desk* hanya pada KPU, maka KPU Kabupaten/Kota hanya dapat mengirimkan informasi data mutakhir untuk selanjutnya dengan mekanisme CRUD data pemilih dilakukan oleh KPU. Dalam hal otoritas pemutakhiran *on desk* berada pada KPU dan KPU Kabupaten/Kota, maka KPU Kabupaten/Kota dapat secara langsung melakukan pemutakhiran dan hasil pemutakhiran dikirim kepada KPU untuk selanjutnya diintegrasikan ke dalam *database* pemilih.

Tanggung jawab dan tugas verifikasi faktual terletak pada PPS dan PPDP, tentu saja dengan kendali dan koordinasi KPU Kabupaten/Kota dan PPK. PPS dan PPDP diberi tugas dan tanggung jawab untuk melakukan

verifikasi faktual (pemutakhiran *door to door*) kepada masing-masing kepala keluarga. KPU Kabupaten/Kota tetap bertanggung jawab terhadap kepastian proses dan hasil verifikasi faktual, karena KPU Kabupaten/Kota merupakan penyelenggara pemilu permanen di daerah, dan bentuk tanggung jawab KPU Kabupaten/Kota itu dengan melakukan serangkaian koordinasi, kendali, supervisi dan konsultasi terhadap PPS dan PPDP sebagai petugas lapangan.

Merujuk pada realitas di atas, maka dalam rangka menjamin daftar pemilih yang komprehensif, akurat, dan mutakhir, maka KPU memerlukan struktur setingkat biro dan struktur turunannya di KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

H. DURASI WAKTU

Durasi waktu yang diperlukan dalam pemutakhiran data pemilih berdasar kepada prinsip kemutakhiran data pemilih, sehingga sangat diperlukan ketersediaan waktu untuk pemutakhiran data, dan penetapan daftar pemilih dilakukan dengan prinsip semakin mendekati hari pemungutan suara status data makin mutakhir. Di samping itu, penyediaan logistik pemilu sangat tergantung pada durasi waktu proses DPT. Oleh karena itu KPU memerlukan:

- a. Penetapan Daftar Pemilih
 1. DPT Tambahan disusun dan ditetapkan setelah DPT ditetapkan sampai dengan 10 hari sebelum hari pemungutan suara.
 2. KPU menetapkan rekapitulasi DPT nasional paling lambat 6 bulan sebelum hari pemungutan suara.
 3. KPU Provinsi merekapitulasi DPT kabupaten/kota di wilayah kerjanya paling lambat 6,5 bulan sebelum hari pemungutan suara.
 4. KPU Kabupaten/Kota menetapkan DPT paling lambat 7 bulan sebelum hari pemungutan suara.
 5. PPS menetapkan DPSHP paling lambat 8 bulan sebelum hari pemungutan suara.
 6. PPS menetapkan DPS paling lambat 9 bulan sebelum hari

- pemungutan suara.
7. PPDP melakukan pemutakhiran data pemilih paling lambat 12 bulan sebelum hari pemungutan suara.
 8. Pengolahan DPT pemilu terakhir dan data kependudukan oleh KPU dilakukan paling lambat 18 bulan sebelum hari pemungutan suara.
- b. Pengumuman Daftar Pemilih
1. DPS diumumkan selama 14 hari.
 2. DPSHP diumumkan selama 14 hari.
 3. DPT diumumkan sampai dengan pemungutan suara.

I. TEKNOLOGI DAN SISTEM INFORMASI DATA PEMILIH

Teknologi yang diperlukan dalam pemutakhiran data adalah teknologi yang memiliki tiga fungsi, yaitu (1) dapat digunakan untuk pengolahan (konsolidasi, sinkronisasi, pembersihan) data DPT Pemilu terakhir dengan Data Kependudukan Pemerintah; (2) dapat digunakan untuk mengirimkan data dari KPU ke KPU Kabupaten/Kota dan sebaliknya; dan (3) dapat digunakan untuk publikasi daftar pemilih. Teknologi pemutakhiran data pemilih itu bekerja dengan mekanisme CRUD (*create, read, update and delete*).

Penyediaan teknologi tergantung kepada tanggung jawab pihak yang memiliki wewenang dalam pemutakhiran data. Bila wewenang pemutakhiran berada di KPU, maka posisi teknologi pengolahan data akan berada di KPU (sentralisasi). Demikian pula, bila wewenang pemutakhiran berada di KPU dan/atau KPU Kabupaten/Kota, maka penyediaan teknologi berada di KPU dan KPU Kabupaten/Kota (desentralisasi). Atau dapat juga posisi teknologi hanya berada di KPU, namun KPU Kabupaten/Kota diberikan wewenang akses (*link*) dalam pemutakhiran tetap berada di daerah.

Sistem informasi data pemilih (Sidalih) yang akan dikembangkan KPU diharapkan mampu melayani KPU di semua tingkatan dan memiliki 3

fungsi: (1) konsolidasi (pembuatan *database* data pemilih berdasarkan DPT pemilu terakhir dan Data Kependudukan); (2) pemeliharaan dan pemutakhiran, dan (3) publikasi data pemilih. Selain itu Sidalih juga ditujukan untuk memberikan akses yang luas kepada publik dan pemangku kepentingan lainnya terhadap data pemilih yang dimiliki oleh KPU. Namun demikian, Sidalih ini harus dirancang dengan kemampuan memberikan jaminan keamanan agar daftar pemilih ini tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab.

Berikut adalah penjelasan singkat tiga fungsi Sidalih yang dikembangkan KPU:

- 1. Fungsi Konsolidasi.** Sidalih harus mampu mendukung kerja KPU untuk mengkonsolidasikan sumber data pemilih yang berasal dari DPT Pemilu Terakhir dari KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Data Kependudukan Pemerintah dari Pemerintah secara efektif dan efisien. Dua data yang berbeda tersebut merupakan data awal bagi KPU untuk menyusun daftar pemilih yang akan dimutakhirkan dan diverifikasi.
- 2. Fungsi Pemeliharaan dan Pemutakhiran.** Sidalih dibangun untuk membantu KPU dalam memelihara dan memutakhirkan data pemilih yang dimiliki. Dalam fungsi ini teknologi yang dikembangkan ditujukan untuk melakukan identifikasi permasalahan daftar pemilih, misalnya data ganda, belum cukup umur, anggota TNI/Polri, dan data lainnya yang dinilai tidak akurat. Selain itu teknologi ini dikembangkan untuk menjembatani antara KPU Pusat dengan KPU Kabupaten/Kota dalam melakukan pemutakhiran secara berkala. Dalam hal ini KPU Pusat menyediakan layanan pemutakhiran data pemilih yang dapat digunakan oleh KPU Kabupaten/Kota untuk memasukkan dan mengirimkan hasil pemutakhiran data pemilih.
- 3. Fungsi Publikasi/Sosialisasi.** Sidalih dirancang untuk membuka akses publik kepada informasi daftar pemilih. Sidalih di antaranya dirancang agar pemilih dapat melakukan pemeriksaan nama atau identitas pemilih, apakah data sudah benar atau belum, apakah dirinya sudah terdaftar atau belum. Teknologi ini diharapkan sebagai sarana bagi pemilih untuk memberikan tanggapan dan masukan terhadap

daftar pemilih, sebagai bahan pemutakhiran dan verifikasi faktual data pemilih.

Berkaitan dengan publikasi/sosialisasi data pemilih (DPS dan DPT) dengan menggunakan website diatur sebagai berikut:

1. KPU **wajib** menyediakan informasi data pemilih yang meliputi informasi data pemilih seluruh pemilih di Indonesia.
2. KPU Provinsi **wajib** menyediakan data informasi pemilih yang meliputi data pemilih masing-masing provinsi yang bersangkutan.
3. KPU Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah pemilih lebih dari 1.000.000 orang **wajib** menyediakan data informasi pemilih yang meliputi data pemilih di kabupaten/kota yang bersangkutan.
4. KPU Kabupaten/Kota yang memiliki jumlah pemilih kurang dari 1.000.000 orang **dapat** menyediakan data informasi pemilih yang meliputi data pemilih di kabupaten/kota yang bersangkutan.

J. ANGGARAN

Merujuk kepada pengalaman Pemilu 2009, keterlambatan anggaran menyebabkan banyak tahapan pemilu tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Keterlambatan tersebut mengakibatkan kekacauan yang fatal dalam penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih:

1. PPDP tidak dapat bekerja secara optimal karena proses rekrutmen yang sangat terlambat, ketidakpastian pembayaran honorarium, dan sosialisasi mekanisme kerja kepada petugas yang terlambat.
2. pengadaan dan distribusi alat kelengkapan penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih terlambat dilaksanakan.
3. sosialisasi daftar pemilih sementara (DPS) kepada stakeholder tidak tepat waktu.
4. penyediaan perangkat keras dan lunak untuk mendukung pemutakhiran data pemilih tidak optimal.

Selain itu penyusunan anggaran telah selesai sebelum Undang-Undang disahkan, sehingga kebutuhan-kebutuhan baru yang diperintahkan oleh Undang-Undang tidak dapat lagi diakomodasi. Kondisi ini memerlukan

perubahan sistem anggaran pemilu yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme keuangan biasa.

Oleh karena itu perlu dibangun kesepakatan antara DPR, KPU, Bappenas, BPK, dan Kementerian Keuangan untuk membangun sistem anggaran khusus pemilu meliputi perencanaan anggaran dan tata cara atau mekanisme pencairan anggaran yang sesuai dengan tahapan pemilu – dalam bentuk *BLOCK GRANT*. Hal ini sangat penting mengingat kegiatan pemilu ini bersifat massal, melintasi tahun anggaran berjalan, dan memiliki dimensi politik yang sangat kuat.

K. PERSONIL DAN PELATIHAN

Salah satu faktor utama kegagalan dalam proses penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih adalah tidak adanya pelatihan khusus kepada petugas di setiap jenjang/tingkatan.

Personil yang terlibat dalam penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih harus disediakan pada tingkat KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS dan PPDP. Penyediaan personil disesuaikan dengan tanggung jawab dan lingkup tugas. Pada tingkat KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota kriteria yang diperlukan adalah untuk melaksanakan tugas membuat regulasi, pengambilan keputusan, koordinasi, konsultasi dan supervisi. Pada tingkat PPK, PPS dan PPDP kriteria yang diperlukan adalah untuk melaksanakan tugas lapangan berupa verifikasi faktual, menyusun daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tetap.

Untuk masing-masing jenjang tugas dan tanggung jawab diperlukan pelatihan dengan tujuan agar mengenali serta memahami bidang tugas dan kewajibannya, dan memiliki pengetahuan dan keterampilan yang memadai dalam menjalankan kegiatan penyusunan daftar pemilih. Dalam hal ini diperlukan materi (modul) pelatihan sesuai dengan ruang lingkup bidang tugas dan tanggung jawab masing-masing tingkatan.

Pelatihan dilakukan oleh penyelenggara pemilu satu tingkat di atasnya (KPU melatih KPU Provinsi, KPU Provinsi melatih KPU Kabupaten/Kota, KPU Kabupaten/Kota melatih PPK, PPK melatih PPS, dan PPS melatih PPDP). Pelatihan dilakukan paling lambat satu bulan sebelum kegiatan (pada semua tahapan) dimulai.

L. PARTISIPASI MASYARAKAT DAN PESERTA PEMILU

DPT yang komprehensif, akurat dan mutakhir terwujud semata-mata tidak hanya tergantung pada KPU. Yang tidak kalah pentingnya adalah partisipasi masyarakat-pemilih dan peserta pemilu. Akurasi daftar pemilih di antaranya ditentukan oleh respon berupa masukan dan tanggapan dari masyarakat dan peserta pemilu.

Oleh karena itu, KPU harus melakukan upaya-upaya mendorong dan meningkatkan peran aktif masyarakat, terutama dalam hal:

1. pemilih didorong untuk berpartisipasi aktif dalam pemutakhiran data pemilih.
2. peserta pemilu khususnya partai politik diminta secara aktif meminta anggotanya untuk melakukan pengecekan akurasi, komprehensivnes dan kemutakhiran daftar pemilih.
3. mendorong partai politik untuk memiliki daftar anggota partai politik yang lengkap dan rapi. Hal ini menjadi penting sebagai data pembandingan apakah konstituen/anggota partai politik telah masuk dalam daftar pemilih atau belum, sehingga komplain dapat dilakukan saat pendaftaran pemilih berjalan, bukan pada saat pemungutan suara telah dekat atau sedang berjalan.
4. Ormas dan LSM diminta aktif untuk melakukan pengecekan akurasi, komprehensivnes, serta sosialisasi daftar pemilih.
5. Menyediakan formulir pendaftaran/pemutakhiran daftar pemilih bagi partai politik, ormas dan LSM untuk mendaftarkan pemilih baru, dan memberikan tanggapan masukan terhadap daftar pemilih.

M. PEMILIH LUAR NEGERI

Pendaftaran pemilih bagi warga Negara Republik Indonesia yang berdomisili di luar negeri dilakukan secara aktif oleh pemilih dengan mendaftarkan diri ke PPLN setempat dan/atau dapat dilakukan oleh petugas pendaftar pemilih. Untuk kota-kota di luar negeri yang terdapat kantor perwakilan, pendaftaran dapat dilakukan oleh petugas pendaftaran pemilih, sedangkan untuk kota-kota yang tidak terdapat kantor perwakilan pendaftaran dilakukan oleh pemilih secara aktif.

Data pemilih luar negeri disediakan oleh KPU dengan cara menghimpun data dari kementerian terkait yang mengurus WNI di luar negeri, yaitu Kementerian Luar Negeri, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Badan Nasional Penempatan Tenaga Kerja Indonesia, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dan Kementerian Hukum dan HAM (Ditjen Imigrasi), serta diperoleh dari partai politik dan organisasi masyarakat yang memiliki pengurus perwakilan luar negeri.

Dalam rangka untuk memperoleh data pemilih luar negeri yang komprehensif, akurat dan mutakhir, KPU menyediakan formulir khusus yang diisi oleh setiap WNI yang akan bepergian dan tinggal di luar negeri pada saat hari pemungutan suara. Formulir ditempatkan di kementerian yang berkaitan dengan keberadaan WNI di luar negeri, terutama penempatan dan pengisian formulir khusus tersebut di kantor Imigrasi yang berwenang menerbitkan passport.

Selanjutnya data yang terhimpun disusun oleh KPU menjadi daftar pemilih. Daftar pemilih kemudian dikirimkan kepada Kedutaan Besar Republik Indonesia (kantor perwakilan di luar negeri) melalui Kementerian Luar Negeri, dan diumumkan di website KPU. Daftar pemilih tersebut sebagai bahan untuk pemutakhiran daftar pemilih, menyusun DPS luar negeri (DPSLN) dan DPT luar negeri (DPTLN).

Pemutakhiran pemilih di luar negeri dilakukan oleh Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) dibantu oleh PPDP. PPDP ini terdiri atas pegawai perwakilan KBRI dan warga masyarakat Indonesia yang tinggal di negara

bersangkutan. PPLN berkedudukan di kantor perwakilan Republik Indonesia. Anggota PPLN sekurang-kurangnya 3 orang dan sebanyak-banyaknya 7 orang dan berasal dari wakil masyarakat Indonesia.

Tugas dan wewenang PPLN adalah:

1. melakukan pendaftaran pemilih warga Negara Republik Indonesia;
2. mengangkat petugas pencatat dan pendaftar; dan
3. menyampaikan daftar pemilih warga negara Republik Indonesia kepada KPU.

Daftar pemilih yang telah dimutakhirkan kemudian disusun menjadi DPSLN. Selanjutnya DPSLN diumumkan untuk mendapatkan tanggapan dan masukan. Hasil tanggapan dan masukan terhadap DPSLN kemudian disusun menjadi DPTLN. DPTLN kemudian oleh PPLN dikirimkan kepada KPU untuk ditetapkan. DPTLN diumumkan di kantor perwakilan Indonesia di luar negeri dan di website KPU.

PEMILU INDONESIA: MENDISKUSIKAN PENGUATAN SISTEM

Oleh: Andrew Reynolds (University of North Carolina at Chapel Hill),
August Mellaz (Perludem)

ABSTRAK

Sistem Pemilu merupakan hal yang menentukan penyelenggaraan pemilu yang lebih baik. Dalam rangka penyelenggaraan Pemilu 2014, setidaknya terdapat tujuh isu yang perlu diperhatikan guna menyediakan landasan yang sah dan demokratis untuk pemilihan anggota parlemen di tingkat nasional atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketujuh isu tersebut itu adalah: (1) formula penghitungan dan perolehan kursi partai politik; (2) formula dan alokasi kursi DPR ke provinsi; (3) penerapan ambang batas (*threshold*) perolehan suara sebagai syarat mendapatkan kursi DPR; (4) mekanisme penyertaan gender karena sekarang terdapat sistem daftar calon terbuka; (5) perlu atau tidaknya pengurangan kursi setiap daerah pemilihan; (6) ukuran parlemen atau jumlah anggota DPR, dan; (7) masalah-masalah yang berkaitan dengan desain surat suara dan tata cara pemberian suara.

BANGSA Indonesia mestinya bangga dengan sistem pemilunya yang demokratis. Sejak tahun 1998 Indonesia telah mengembangkan sistem demokrasi yang kompetitif dan dinamis. Pemilu adalah tentang kompetisi, ada pihak yang menang dan yang kalah; pemilu adalah soal pembentukan pemerintahan atas kehendak rakyat yang diekspresikan melalui pemungutan suara. Namun dalam penerapannya, baik di negara mapan maupun negara yang baru menerapkan demokrasi, banyak hal dalam pemilu yang harus ditingkatkan, baik dari segi kerangka hukum maupun praktek pelaksanaannya.

Dalam rangka penyelenggaraan Pemilu 2014, setidaknya terdapat tujuh isu yang perlu diperhatikan guna menyediakan landasan yang sah dan demokratis untuk pemilihan anggota parlemen di tingkat nasional atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ketujuh isu tersebut itu adalah: (1) **formula penghitungan dan perolehan kursi** partai politik; (2) **formula dan alokasi kursi DPR** ke provinsi; (3) penerapan **ambang batas (*threshold*) perolehan suara** sebagai syarat mendapatkan kursi DPR; (4) mekanisme **penyertaan gender** karena sekarang terdapat sistem daftar calon terbuka; (5) perlu atau tidaknya **pengurangan kursi setiap daerah pemilihan**; (6) ukuran parlemen atau **jumlah anggota DPR**, dan; (7) masalah-masalah yang berkaitan dengan **desain surat suara dan tata cara pemberian suara**. Tercapainya kesepakatan di antara partai politik dan kelompok-kelompok masyarakat sipil atas ketujuh isu tersebut akan menstabilkan proses pemilu dan meningkatkan legitimasi hasil pemilu.

Prinsip utama reformasi pemilu adalah membangun **legitimasi** dan **kejelasan**. Hal ini akan terwujud apabila terdapat pemahaman mendalam dan konsistensi penerapan undang-undang pemilu, bukan hanya bagi pemilih dan partai politik, tetapi juga bagi lembaga penyelenggara pemilu (KPU). Ketika semua peserta pemilu beserta penyelenggara pemilu memiliki kejelasan yang sama mengenai aturan main, maka proses pemilu akan berjalan seperti yang dikehendaki dan hasilnya akan disepakati. Kejelasan yang berkaitan dengan isu-isu di atas dapat ditemukan melalui pilihan-pilihan yang sesuai dengan kebutuhan demokrasi Indonesia. Selanjutnya, aturan pemilu hendaknya memberikan kejelasan kriteria dan kepastian hukum sehingga terbebas dari kemungkinan praktek manipulasi atau pengaruh yang sifatnya partisan.

1. FORMULA PENGHITUNGAN PEROLEHAN KURSI PARTAI POLITIK

Semua sistem pemilu proporsional (Proportional Representation, PR) memanfaatkan formula matematika untuk mendistribusikan perolehan kursi kepada setiap partai politik yang memenuhi syarat ambang

batas (threshold). Ada sejumlah metode atau formula yang sah dan demokratis, diantaranya: metode kuota “sisa suara terbanyak” (Droop dan Hare) dan metode “rata-rata tertinggi” atau divisor (D’Hondt dan Saint-Laguë). Pada Pemilu 2009, Indonesia mengadaptasi metode sisa suara terbanyak (kuota Hare). Untuk penghitungan kursi DPR pada tingkat nasional, partai politik harus memenangkan setidaknya 0,5% dari kuota (50% Bilangan Pembagi Pemilih) sebagai syarat untuk mendapatkan alokasi kursi pada tahap II, dan syarat lainnya pada penghitungan kursi tahap III. Persyaratan serupa tidak berlaku pada penghitungan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2009, terjadi sengketa berkenaan dengan dua unsur dari formula pembagian sisa kursi tersebut: *Pertama*, dalam hal perolehan kursi yang tidak memenuhi kuota, apakah ketentuan 0,5% kuota atau (50% BPP) dihitung hanya berdasarkan suara total partai politik yang telah memenangkan kursi di setiap daerah pemilihan, atau juga berlaku baik untuk suara total dan “sisa suara”? *Kedua*, dalam hal penghitungan kursi tahap III pada tingkat propinsi, apakah melibatkan suara partai politik dari seluruh daerah pemilihan, atau hanya suara partai politik dari setiap daerah pemilihan yang memiliki sisa kursi?

Setelah melalui sengketa hukum di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, KPU akhirnya menerapkan penghitungan perolehan kursi partai politik pada tahap II atau 50% BPP dengan melibatkan sisa suara. Sementara untuk penghitungan perolehan kursi tahap III melibatkan sisa suara dari seluruh daerah pemilihan yang ada pada setiap provinsi.

Berdasarkan berbagai perbandingan, tampak bahwa metode kuota “sisa suara terbanyak” sedikit menguntungkan partai-partai besar, sementara metode rata-rata tertinggi atau divisor memberikan sedikit keuntungan kepada partai yang lebih kecil. Namun secara keseluruhan, perbedaan dari dua metode tersebut dalam alokasi kursi tidaklah signifikan.

Untuk Pemilu 2014, ada dua pilihan untuk mengakhiri kontroversi masa mendatang: *Pertama*, mempertahankan dan menyetujui formula penghitungan perolehan kursi yang telah diterapkan oleh KPU pada Pemilu 2009 dalam penghitungan hasil akhir pemilu legislatif. *Kedua*, mengubah undang-undang dan ketentuan penghitungan perolehan kursi

partai politik dengan mengadopsi formula rata-rata tertinggi – baik Saint-Laguë atau D’Hondt.

Simulasi penghitungan perolehan kursi dengan metode berbeda dapat dilihat pada **Lampiran A**. Keuntungan utama menggunakan metode divisor adalah penghitungan perolehan kursi partai politik hanya memerlukan satu tahap penghitungan saja. Tentu saja hal itu dapat menghindari kompleksitas dan kontroversi penghitungan kursi partai politik sebagaimana terjadi pada Pemilu 2009, yang bisa mencapai empat tahap. Kami juga merekomendasikan adanya suatu lokakarya yang mengarah kepada kesepakatan bersama, di mana semua pemangku kepentingan (partai politik dan KPU) memahami dan menyetujui formula penghitungan perolehan kursi partai politik yang akan digunakan dan bagaimana formula tersebut akan diterapkan.

2. FORMULA ALOKASI KURSI DPR RI KE PROVINSI

Ketentuan yang mengatur jumlah kursi DPR bagi masing-masing provinsi masih menjadi perdebatan. Praktik internasional terbaik dari alokasi kursi berpegang pada tiga prinsip: *pertama*, harus ada dasar logis yang jelas untuk menentukan jumlah kursi yang akan dialokasikan pada wilayah geografis tertentu, dan kriteria tersebut harus jelas secara hukum dan transparan; *kedua*, data kependudukan terkini atau data pemilih terkini hendaknya digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan, meskipun beberapa persyaratan khusus perlu dilibatkan (seperti pertimbangan faktor geografis), dan; *ketiga*, kewenangan pengalokasian kursi dibebaskan dari pertimbangan dan kelompok partisan, serta dilakukan oleh sebuah badan independen.

Masalah pokok alokasi kursi DPR ke 33 provinsi kursi saat ini adalah adanya ketidakjelasan dan ketidakkonsisten. Pertanyaannya adalah, apakah seharusnya alokasi kursi murni didasarkan hanya pada populasi semata, atau mulai dengan pembagian 50/50 antara Jawa dan Luar Jawa? Pertanyaan kedua adalah, apakah harus ada ketentuan minimal 3 kursi untuk setiap provinsi terlepas dari ukurannya?

Data **Lampiran B** menggunakan data Sensus Penduduk 2010 dan menawarkan empat skenario: *pertama*, pembagian Jawa-Luar Jawa 50/50 tanpa ada batasan jumlah kursi minimal; *kedua*, pembagian 50/50 antara Jawa-Luar Jawa dengan minimal 3 kursi; *ketiga*, alokasi sepenuhnya berdasarkan populasi tanpa ada batasan jumlah kursi minimal, dan; *keempat*, alokasi berdasarkan populasi dengan minimal 3 kursi.

Sebagaimana ditunjukkan oleh **Lampiran B**, pemberlakuan pembatasan minimal 3 kursi hanya akan mempengaruhi Papua Barat. Namun perbedaan antara pembagian 50/50 dan alokasi semata-mata berdasarkan jumlah penduduk jauh lebih berdampak. Pada Pemilu 2009, 55% kursi jatuh ke Jawa. Jika aturan 50/50 digunakan, enam provinsi di Jawa akan kehilangan 26 kursi. Jika hanya jumlah penduduk digunakan, maka berdasarkan data Sensus Penduduk 2010, Jawa akan memperoleh 15 kursi (dan memiliki 57% dari kursi, sesuai dengan proporsi populasi di Jawa).

3. AMBANG BATAS PERWAKILAN – PERSENTASE DAN LEVEL PENERAPANNYA

Ambang batas perwakilan (*threshold representation*) sangat bervariasi dari 10% (Turki, Seychelles) hingga tidak ada batas yang dikenakan di atas dan di luar jumlah suara yang diperlukan untuk memenangkan kursi di daerah pemilihan tertentu. Ambang batas hampir selalu diterapkan pada tingkat nasional untuk pemilu legislatif, tetapi tidak selalu dikaitkan dengan tingkat efektivitas pemerintahan. Meskipun ada beberapa negara yang menggunakan angka lebih tinggi dari 5%, namun mayoritas negara demokrasi menggunakan ambang 3% atau lebih rendah.

Data komparatif pada **Lampiran C** menggambarkan, bahwa seiring dengan meningkatnya angka ambang batas, jumlah partai di parlemen berkurang dan tingkat disproportionalitas meningkat. Pada Pemilu 1999 dan 2004 ambang batas untuk DPR adalah 3%, partai diizinkan untuk mempertahankan kursi yang diperoleh untuk siklus pemilihan tersebut tetapi kemudian harus membubarkan diri. Pada Pemilu 2009 ambang batas tersebut dikurangi menjadi 2,5%, tetapi diterapkan

pada semua partai (namun partai yang tidak memenangkan kursi tidak perlu membubarkankan diri).

Pada Pemilu 1999, sebanyak 3,7 juta suara (3,5%) diberikan kepada partai yang gagal untuk memenangkan kursi, pada Pemilu 2004, angka tersebut naik menjadi 5,2 juta (5%) dan pada Pemilu 2009, angka tersebut naik empat kali lipat menjadi 19 juta (18%) secara keseluruhan. Sebagaimana ditunjukkan pada **Lampiran D**, ambang batas 3% pada Pemilu 2009 tidak akan mempengaruhi hasil, tetapi peningkatan ambang batas menjadi 4% akan menyia-nyiakan 4 juta suara dari Partai Hanura untuk dapat memiliki kursi perwakilan (dan mengakibatkan 22% suara terbuang percuma).

Jawaban atas pertanyaan mengenai besaran ambang pemilu DPR yang paling tepat haruslah didasarkan pada apa yang ingin dicapai dengan ambang batas tersebut. Jika sebageaian besar orang percaya bahwa partai-partai dengan perolehan suara antara 4 hingga 5 juta tidak perlu terwakili sama sekali, maka ambang batas 5% adalah pilihan yang tepat. Jika diyakini bahwa suatu partai yang berbasis pada satu provinsi tertentu tidak perlu terwakili secara nasional maka angka 3% sudah cukup.

Apakah jumlah partai di parlemen sekarang ini terlalu banyak? Apakah pemerintahan koalisi yang ada tidak stabil? Memang benar bahwa pasca-Pemilu 2009 Indonesia dipimpin oleh suatu koalisi yang ‘canggung’, tapi di sisi lain koalisi tersebut telah mampu bertahan. Mungkin benar bahwa terlalu tingginya ambang batas bisa menjadi kontra-produktif karena akan mengesampingkan suara dari golongan ideologis dan etnis minoritas: Partai Damai Sejahtera (PDS) dan Partai Bulan Bintang (PBB) terkena dampaknya.

Satu usulan terakhir dan sangat penting, adalah mengenai penerapan ambang batas nasional untuk DPR terhadap boleh tidaknya partai-partai mendapatkan kursi perwakilan DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota. Tidak ada preseden untuk hal ini di seluruh dunia, dan untuk negara sebesar Indonesia sebagian besar pengamat menganggap usulan seperti itu sangat tidak demokratis. Tentu saja hal ini sangat berbahaya karena di beberapa negara kebijakan seperti itu dapat menciptakan konflik dan pemisahan wilayah.

4. PENYERTAAN GENDER (DALAM SISTEM DAFTAR CALON TERBUKA)

Jumlah perempuan di DPR telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir ini. Hasil Pemilu 1999 menunjukkan jumlah perempuan di DPR tercatat 9%, lalu meningkat 11,5% pada Pemilu 2004, dan menjadi 18% pada Pemilu 2009 (lihat **Lampiran F**). Angka terakhir tepat berada pada tingkat rata-rata untuk keterwakilan perempuan baik secara global maupun Asia. Sebelum Pemilu 2009, undang-undang yang mengamandemen sistem daftar tertutup disahkan, dan mengamanatkan bahwa partai politik harus mencantumkan setidaknya satu dari tiga calon di satu daerah pemilihan harus perempuan. Namun, pada akhir 2008¹ Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa sistem daftar tertutup itu tidak konstitusional, dan membuka daftar calon ke pemilih (membuat sistem daftar ‘terbuka’). Hal ini sangat melemahkan etos dan tujuan dari ketentuan kuota pencalonan perempuan.

Jika tidak ada mekanisme penyertaan gender pada pencalonan, sangat mungkin bahwa jumlah anggota DPR perempuan terpilih akan menurun pada Pemilu 2014. Pada Pemilu 2009 daftar nama calon yang diurutkan tercetak pada surat suara, tetap dipergunakan (meskipun pada kenyataannya peringkat tersebut tidak berarti apa-apa), tetapi pemilih masih banyak memilih dua atau tiga kandidat teratas dalam daftar calon yang disusun oleh partai tersebut. Dengan pemungutan suara yang diformat ulang dan kesadaran masyarakat yang lebih besar terhadap sistem daftar calon terbuka, pada Pemilu 2014 kesempatan perempuan untuk terpilih cenderung menurun atau kurang baik.

Lebih dari 100 negara menggunakan semacam mekanisme kuota untuk memastikan keterwakilan perempuan pada tingkat nasional. Mekanisme dimaksud bisa dalam bentuk kursi di parlemen yang memang dicadangkan khusus untuk perempuan (yang mungkin ditunjuk atau dipilih), kuota legal (di mana partai harus menominasikan sejumlah perempuan menurut proporsi tertentu dalam daftar mereka, seperti di Indonesia), atau kuota partai (yang biasanya diadopsi oleh partai politik secara sukarela). Kebijakan untuk menggunakan daftar calon terbuka

1 Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008

dan usulan pengurangan alokasi kursi daerah pemilihan (lihat di bawah) akan membatasi peluang keterpilihan perempuan. Cara utama untuk mengoreksi ketidakseimbangan ini adalah dengan menerapkan kuota bagi keterwakilan perempuan baik di tingkat nasional atau daerah pemilihan.

Sebagai contoh, Undang-undang Pemilu Afghanistan memandatkan antara satu hingga sembilan perempuan harus terpilih dari masing-masing 34 provinsi (dimana setiap wilayah memperoleh wakil antara dua hingga 33 anggota). Hal ini menghasilkan 68 perempuan di parlemen Afghanistan. Calon yang memenangkan kursi adalah perempuan dengan perolehan suara tertinggi di wilayah tersebut (meskipun mereka menerima suara lebih sedikit dari calon laki-laki yang tidak terpilih). Alternatif lainnya, pada tingkat nasional sejumlah kursi minimum bisa dicadangkan khusus untuk perempuan, dan apabila pemilu secara alami tidak menghasilkan jumlah yang diperlukan untuk perempuan, maka perempuan dengan perolehan suara tertinggi bisa dipilih untuk mengisi kursi yang hilang tersebut, baik dengan cara menggantikan politisi laki-laki atau dengan memperbesar jumlah kursi di parlemen. Pilihan ketiga adalah dengan meminta partai mencantumkan daftar calon seimbang 50/50 di setiap daerah pemilihan. Hal ini akan meningkatkan kesempatan lebih banyak bagi perempuan untuk terpilih, tapi hal ini sangat tergantung pada perilaku pemilih.

5. BESARAN DAERAH PEMILIHAN – HARUSKAH DIPERKECIL?

Jumlah anggota terpilih atau kursi daerah pemilihan memainkan peran penting dalam menentukan peluang perolehan kursi partai politik dan pembentukan pemerintahan. Pada Pemilu 1999, besaran daerah pemilihan terdiri antara 3 sampai dengan 82 kursi, tingkat disproporsionalitas pada saat itu rendah (3.5), dan 21 partai terwakili di DPR. Pada Pemilu 2004 jumlah maksimum anggota DPR terpilih dari setiap daerah pemilihan 12, dan turun lagi menjadi 10 pada Pemilu 2009. Usulan terkait pengurangan alokasi kursi tiap daerah pemilihan yang saat ini muncul lagi antara 2-6 dan 3-8 kursi.

Setiap pengurangan besaran daerah pemilihan cenderung akan

mengurangi jumlah partai politik di parlemen dan meningkatkan ketidakproporsionalan antara suara yang diberikan (*votes cast*) dan kursi yang dimenangkan. Hal ini juga bisa secara bertahap meningkatkan hubungan antara anggota DPR dengan konstituen mereka. Daerah pemilihan terbesar berdasarkan jumlah pemilih terdaftar pada Pemilu 2009 adalah Jawa Barat II dengan 10 calon dan 3.069.574 pemilih terdaftar dan 1.858.214 suara sah². Dengan berkurangnya jumlah kursi yang dipilih dari daerah pemilihan ini, maka jumlah suara untuk partai /calon yang tidak memenangkan kursi akan jauh lebih tinggi. Hal yang sama mungkin terjadi terhadap jumlah calon perempuan terpilih jika alokasi kursi daerah pemilihan dikurangi.

Dalam satu daerah pemilihan dengan 10 kursi, beberapa partai memenangkan 3 kursi, dan banyak lagi yang hanya memenangkan 2 kursi. Para calon perempuan sering merupakan kandidat kedua atau ketiga untuk dipilih dari daftar partai. Namun di daerah pemilihan dengan 8 kursi, kemungkinan satu partai tunggal memenangkan 3 kursi akan berkurang secara drastis hampir seluruh Indonesia, dan jumlah partai yang mampu memperoleh 2 kursi di daerah pemilihan akan semakin sedikit. Dengan demikian, ruang untuk keterpilihan anggota legislatif perempuan akan semakin terbatas.

6. UKURAN PARLEMEN ATAU JUMLAH ANGGOTA DPR

Perdebatan apakah ukuran DPR saat ini sudah cukup atau terlalu besar bagi Indonesia sering terjadi. Pada masa Suharto, aturan praktis adalah satu wakil untuk setiap 450.000 penduduk. Jumlah keanggotaan DPR terus meningkat dalam tiga pemilu terakhir. Pada Pemilu 1999 beranggota 500 (462+38 militer), pada Pemilu 2004 menjadi 550, dan pada Pemilu 2009 menjadi 560. Terdapat tiga model yang dapat dipergunakan untuk memprediksi ukuran atau jumlah DPR berdasarkan pada kombinasi dari

2 Menurut lampiran UU No. 10 tahun 2008, Pembagian Daerah Pemilihan Anggota DPR RI

populasi, tingkat melek huruf dan angkatan kerja³. Kedua formula yang murni berdasarkan populasi memprediksi jumlah anggota dewan antara 605 dan 619 anggota. Jika tingkat melek huruf dan penduduk usia kerja dilibatkan dalam perhitungan, maka akan menjadi 480 anggota⁴.

7. TATA CARA PEMBERIAN SUARA

Sebagian besar sejarah pemilu Indonesia hingga Pemilu 2009, pemilih mengekspresikan pilihannya dengan cara mencoblos kertas suara dengan paku atau benda tajam lainnya. Hal ini terbukti efektif dan efisien, dan pada Pemilu 1999 hanya 3,3% dari semua suara dinyatakan tidak sah (atau rusak). Tapi Pemilu 2009, pemilih diminta untuk membuat tanda yang sangat spesifik dengan ballpoint pada kertas suara, dan hasilnya tingkat suara tidak sah meroket sampai 14% atau lebih dari 17 juta surat suara dinyatakan rusak. Surat suara untuk menentukan wakil terpilih yang dinyatakan rusak di Indonesia pada Pemilu 2009 tiga kali lebih banyak dibanding suara yang masuk pada pemilu Kanada 2011. Hal ini merupakan hal yang tidak dapat diterima di negara demokrasi manapun.

Jika Indonesia tidak kembali ke sistem paku/coblos, maka beberapa prinsip dasar dari akses pemilih harus dihormati. Artinya, petugas penghitung harus bersikap terbuka dan permisif dalam menerima setiap suara yang ditandai sebagai suara yang sah jika preferensi/niat pemilih jelas. Surat suara tidak boleh dinyatakan tidak sah hanya karena hal-hal yang bersifat teknis. Jumlah suara rusak juga akan menurun jika surat suara didesain dengan jelas.

3 Menurut sensus Indonesia 2010, total populasi penduduk adalah 237.476.363 orang dengan tingkat melek huruf 92,58% dan usia pekerja 50,28%

4 Rein Taagepera, *Limiting Frames of Political Games: Logical Quantitative Models of Size, Growth and Distribution*, Center for the Study of Democracy (University of California, Irvine), Tahun 2002 Paper 02-04, page 5. Lihat juga, Reilly, Ben dan Reynolds, Andrew, "Election Systems", ACE Project, kerjasama dengan International IDEA, UN, and IFES, hak cipta 1998, 1999, 2000, and 2001. Oktober 1998 (dalam Bahasa Indonesia), hal. 66-69.

8. DESAIN SURAT SUARA (DENGAN DAFTAR CALON TERBUKA)

Desain surat suara (berbeda dengan cara penandaan/pemberian suara pada surat suara) secara signifikan akan mempengaruhi perilaku pemilih. Ukuran surat suara Indonesia sangat besar dengan mencantumkan nama seluruh calon dan posisi yang akan diisi. Daftar terbuka menyiratkan bahwa masing-masing kandidat memiliki bobot yang sama ketika ditawarkan kepada pemilih. Sehingga surat suara sama sekali bahkan secara tersirat tidak menunjukkan adanya preferensi parpol. Sebagian besar surat suara dengan sistem daftar terbuka di dunia menampilkan nama calon tidak berurut, baik sesuai abjad atau berdasarkan alokasi posisi acak. Nama harus dibaca secara horisontal bukan vertikal. Indonesia juga dapat mempertimbangkan foto kandidat pada surat suara untuk melengkapi warna dan simbol partai politik.

Tabel 1: INDONESIA: Perolehan Suara dan Jumlah Kursi Partai Pemilu 2009⁵

NO	PARTAI	SUARA	SUARA (%)	KURSI	KURSI (%)
1	DEMOKRAT	21,703,137	20.85%	148	26.43%
2	GOLKAR	15,037,757	14.45%	106	18.93%
3	PDIP	14,600,091	14.03%	94	16.79%
4	PKS	8,206,955	7.88%	57	10.18%
5	PAN	6,254,580	6.01%	46	8.21%
6	PPP	5,533,214	5.32%	38	6.79%
7	PKB	5,146,122	4.94%	28	5.00%
8	GERINDRA	4,646,406	4.46%	26	4.64%
9	HANURA	3,922,510	3.77%	17	3.04%
	Total	85,050,772	81.71%	560	100.00%

5 Hasil dari perolehan kursi partai diambil dari Buku Pemilu 2009 Dalam Angka "Satu Suara untuk Masa Depan", KPU, Januari 2010, Hal. 30

Tabel 2: INDONESIA: Perolehan Suara dan Jumlah Kursi Partai Pemilu 1999⁶

NO	PARTAI	SUARA	% SUARA	KURSI	% KURSI
1	PDIP	35,706,618	33.74%	153	33.12%
2	GOLKAR	23,742,112	22.43%	120	25.97%
3	PKB	13,336,963	12.60%	51	11.04%
4	PPP	11,330,387	10.71%	58	12.55%
5	PAN	7,528,936	7.11%	34	7.36%
6	PBB	2,050,039	1.94%	13	2.81%
7	PK	1,436,670	1.36%	7	1.52%
8	PKP	1,065,810	1.01%	4	0.87%
9	PNU	679,174	0.64%	5	1.08%
10	PDI	655,048	0.62%	5	1.08%
11	PP	590,995	0.56%	1	0.22%
12	PDKB	550,856	0.52%	2	0.43%
13	MASYUMI	457,750	0.43%	1	0.22%
14	PDR	426,875	0.40%	1	0.22%
15	PNI	376,928	0.36%	1	0.22%
16	PSII	376,411	0.36%	1	0.22%
17	KRISNA	369,747	0.35%	1	0.22%
18	PNI FM	365,173	0.35%	1	0.22%
19	PBI	364,257	0.34%	1	0.22%
20	PNI MM	345,665	0.33%	1	0.22%
21	IPKI	328,440	0.31%	1	0.22%
	Total	102,084,854	96.45%	462	100.00%

Tabel 3: INDONESIA: Perolehan Suara dan Jumlah Kursi Partai Pemilu 2004⁷

PARTAI	SUARA	% SUARA	KURSI	% KURSI
GOLKAR	24,480,757	21.58%	128	23.27%
PDIP	21,026,629	18.53%	109	19.82%
PKB	11,989,564	10.57%	52	9.45%
PPP	9,248,764	8.15%	58	10.55%
DEMOKRAT	8,455,225	7.45%	57	10.36%
PKS	8,325,020	7.34%	45	8.18%
PAN	7,303,324	6.44%	52	9.45%
PBB	2,970,487	2.62%	13	2.36%
PBR	2,764,998	2.44%	12	2.18%
PDS	2,414,254	2.13%	11	2.00%
PKPB	2,399,290	2.11%	5	0.91%
PKPI	1,424,240	1.26%	2	0.36%

6 <http://www.kpu.go.id/Sejarah/pemilu1999.html>

7 <http://www.kpu.go.id/suara/dprkursi.php>

PARTAI	SUARA	% SUARA	KURSI	% KURSI
PDK	1,313,654	1.16%	2	0.36%
PNBK	1,230,455	1.08%	1	0.18%
PANCASILA	1,073,139	0.95%	1	0.18%
PNI	923,159	0.81%	1	0.18%
PNUI	895,610	0.79%	1	0.18%
Total	108,238,569	95.40%	550	100.00%

Lampiran A: Formula Distribusi Kursi

Daerah (X) dengan konstituensi sepuluh kursi dimana Sembilan partai bertarung, dan suara tersebar seperti berikut ini:

DAERAH X	SUARA	KURSI
PARTAI	(V)	(S)
A	40,523	10
B	81,171	
C	113,042	
D	102,628	
E	166,921	
F	124,779	
G	38,220	
H	277,625	
I	518,275	
Total	1,463,184	

Penyebaran kursi dengan rumus rata-rata tertinggi; D'Hondt dan Sainte Lague. Kedua metode menggunakan pembagi yang berbeda. Dalam D'Hondt, pembagi adalah 1,2,3,4,5 ..., dan seterusnya. Dalam Sainte Lague menggunakan angka ganjil sebagai pembagi 1,3,5,7 ..., dan seterusnya

1. Alokasi Kursi dengan Menggunakan Metode Rata-rata Tertinggi

DAERAH X	SUARA	KURSI	PEMBAGI D'HONDT	PEMBAGIAN				
PARTAI	(V)	(S)						
			1	PERINGKAT	2	PERINGKAT	3	PERINGKAT
A	40,523	10	40,523		20,262		13,508	0
B	81,171		81,171		40,586		27,057	0
C	113,042		113,042	8	56,521		37,681	1
D	102,628		102,628	9	51,314		34,209	1
E	166,921		166,921	5	83,461		55,640	1
F	124,779		124,779	7	62,390		41,593	1
G	38,220		38,220		19,110		12,740	0

DAERAH X	SUARA	KURSI	PEMBAGI D'HONDT	PEMBAGIAN					
PARTAI	(V)	(S)							
			1	PERINGKAT	2	PERINGKAT	3	PERINGKAT	
H	277,625		277,625	2	138,813	6	92,542	10	3
I	518,275		518,275	1	259,138	3	172,758	4	3
Total	1,463,184	10							10

DAERAH X	SUARA	KURSI	PEMBAGI SAINTE LAGUE	PEMBAGIAN					
PARTAI	(V)	(S)							
			1	Peringkat	3	Peringkat	5	Peringkat	
A	40,523	10	40,523		13,508		8,105		0
B	81,171		81,171	10	27,057		16,234		1
C	113,042		113,042	6	37,681		22,608		1
D	102,628		102,628	8	34,209		20,526		1
E	166,921		166,921	4	55,640		33,384		1
F	124,779		124,779	5	41,593		24,956		1
G	38,220		38,220		12,740		7,644		0
H	277,625		277,625	2	92,542	9	55,525		2
I	518,275		518,275	1	172,758	3	103,655	7	3
Total	1,463,184	10							10

2. Penyebaran Kursi Partai dengan Menggunakan Formula Quota Hare.

	SUARA	KURSI	KUOTA KURSI	ALOKASI KURSI	SISA	ALOKASI KURSI	PEMBAGIAN
PARTAI	(V)	(S)		KUOTA PENUH		SISA TERBESAR	
A	40,523	10	0.28	0	0.28	0	0
B	81,171		0.55	0	0.55	1	1
C	113,042		0.77	0	0.77	1	1
D	102,628		0.70	0	0.70	1	1
E	166,921		1.14	1	0.14	0	1
F	124,779		0.85	0	0.85	1	1
G	38,220		0.26	0	0.26	0	0
H	277,625		1.90	1	0.90	1	2
I	518,275		3.54	3	0.54	0	3
Total	1,463,184	10		5		5	10

Lampiran B: Alokasi Kursi berdasarkan Provinsi

Alokasi Kursi untuk DPR⁸

Jumlah Kursi (560)

NO	PROVINSI	POPULASI (SENSUS 2010)	KUOTA	PEMBAGIAN			PEMBAGIAN		
				50 % JAWA-50% NON JAWA		BARU KUOTA	POPULASI MURNI		SAAT IN
				TANPA JML KURSI MINIMAL	DG JML MIN 3 KURSI		TANPA JML KURSI MINIMAL	DG JML MIN 3 KURSI	
1	Jawa Barat	43,021,826	88.209	88	88	101.45	102	102	91
2	Jawa Timur	37,476,011	76.838	77	77	88.37	88	88	87
3	Jawa Tengah	32,380,687	66.391	66	66	76.36	76	76	77
4	Banten	10,644,030	21.824	22	22	25.10	25	25	22
5	DKI Jakarta	9,588,198	19.659	20	20	22.61	22	22	21
6	DIY	3,452,390	7.079	7	7	8.14	8	8	8
	Sub Total	136,563,142	280	280	280	322.03	321	321	306
7	Sumatera Utara	12,985,075	36.029	36	36	30.62	31	31	30
8	Sulawesi Selatan	8,032,551	22.288	22	22	18.94	19	19	24
9	Lampung	7,596,115	21.077	21	21	17.91	18	18	18
10	Sumatera Selatan	7,446,401	20.661	21	21	17.56	18	18	17
11	Riau	5,543,031	15.380	15	15	13.07	13	13	11
12	Sumatera Barat	4,845,998	13.446	14	13	11.43	11	11	14
13	Nusa Tenggara Timur	4,679,316	12.984	13	13	11.03	11	11	13
14	Nanggroe Aceh Darussalam	4,486,570	12.449	13	13	10.58	11	10	13
15	Nusa Tenggara Barat	4,416,855	12.255	12	12	10.42	10	10	10
16	Kalimantan Barat	4,393,239	12.190	12	12	10.36	10	10	10
17	Bali	3,891,428	10.797	11	11	9.18	9	9	9
18	Kalimantan Selatan	3,626,119	10.061	10	10	8.55	9	9	11

8 Pembagian menggunakan rumus Kuota Hare. Hasil skenario pembagian diambil dari Surbakti, Ramlan dkk, "Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Kursi DPR ke Provinsi, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011 (akan terbit). Saya mencoba untuk menerjemahkan buku "menyetarakan Nilai: Jumlah dan Parlemen Distribusi Kursi ke Provinsi"

NO	PROPINSI	POPULASI (SENSUS 2010)	KUOTA	PEMBAGIAN		BARU KUOTA	PEMBAGIAN		SAAT IN 2009
				50 % JAWA-50% NON JAWA			POPULASI MURNI	DG JML MIN 3 KURSI	
				TANPA JML KURSI MINIMAL	DG JML MIN 3 KURSI				
19	Kalimantan Timur	3,550,586	9.852	10	10	8.37	8	8	8
20	Jambi	3,088,618	8.570	9	9	7.28	7	7	7
21	Papua	2,851,999	7.913	8	8	6.73	7	7	10
22	Sulawesi Tengah	2,633,420	7.307	7	7	6.21	6	6	6
23	Sulawesi Utara	2,265,937	6.287	6	6	5.35	5	5	6
24	Sulawesi Tenggara	2,230,569	6.189	6	6	5.26	5	5	5
25	Kalimantan Tengah	2,202,599	6.111	6	6	5.19	5	5	6
26	Bengkulu	1,713,393	4.754	5	5	4.04	4	4	4
27	Kepulauan Riau	1,685,698	4.677	5	5	3.98	4	4	3
28	Maluku	1,531,402	4.249	4	4	3.61	4	4	4
29	Bangka Belitung	1,223,048	3.394	3	3	2.88	3	3	3
30	Sulawesi Barat	1,158,336	3.214	3	3	2.73	3	3	3
31	Gorontalo	1,038,585	2.882	3	3	2.45	3	3	3
32	Maluku Utara	1,035,478	2.873	3	3	2.44	3	3	3
33	Papua Barat	760,855	2.111	2	3	1.79	2	3	3
	Sub Total	100,913,221	280	280	280	237.97	239	239	254
	TOTAL	237,476,363	560	560	560	560	560	560	560

Lampiran C: Komparasi Ambang Batas Pemilu dan Ukuran Parlemen⁹

NO	NEGARA	TAHUN	LSQ	ENPP	AMBANG (%)	UKURAN PARLEMEN
1	Argentina	2005	4.99	6.49	3	127
2	Brazil	2006	3.00	9.32	3	513
3	Bulgaria	2009	7.00	3.34	4	240
4	Croatia	2007	7.58	3.07	5	153
5	Czech Republic	2010	8.76	4.51	5	200

9 Sumber: <http://www.idea.int/esd/type.cfm?electoralSystem=List%20PR>
Indeks pemilu, indeks ini awalnya diuraikan dalam Markku Laakso dan Rein Taagepera, Jumlah "Efektif" partai: ukuran dengan aplikasi di Eropa Barat, Studi Politik Komparatif 12:1 (1979), hlm 3-27 (jumlah efektif partai), dan Michael Gallagher, "Proporsionalitas, disproporsionalitas dan sistem elektoral", Studi pemilihan 10:1 (1991), hlm33-51 (indeks kuadrat terkecil). Terakhir diperbaharui 7 September 2010 . http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf

NO	NEGARA	TAHUN	LSQ	ENPP	AMBANG (%)	UKURAN PARLEMEN
6	Greece	2009	7.29	2.59	3	300
7	Indonesia	2009	6.16	6.12	2.5	560
8	Iraq	2010	5.17	4.35	Na	267
9	Israel	2009	1.61	6.77	2	120
10	Italy	2008	5.73	3.07	4	617
11	Montenegro	2009	6.64	2.47	3	81
12	Poland	2007	4.76	2.82	5	460
13	Portugal	2009	5.63	3.13	Na	230
14	South Korea	2004	12.11	2.36	5	299
15	Turkey	2007	11.76	2.25	10	550
16	Ukraine	2007	3.59	3.3	3	450

Lampiran D: Suara Terbuang dan Ambang Batas 2009¹⁰

	AMBANG BATAS PARLEMEN (%)							
	2.5		3		4		5	
	SUARA	(%)	SUARA	(%)	SUARA	(%)	SUARA	(%)
Suara Terbuang	19,047,481	18.31%	19,047,481	18.31%	22,973,101	22.08%	32,762,198	31.49%
Suara Sah 2009	104,048,118		104,048,118		104,048,118		104,048,118	

Lampiran E: Diagnosa Statistik Indonesia 1999-2009

PEMILU	1999	2004	2009
Ambang Batas Parlemen	Tdk Ada	Tdk Ada	2.5%
Daftar Calon	Tertutup	Tertutup	Terbuka
Disproporsionalitas (LSq)	3.5	4.6	6.2
Jumlah Partai di DPR	21	17	9
ENPP	4.7	7.1	6.2
Suara Terbuang	3,755,383	5,223,845	19,047,481
Suara Terbuang (%)	3.5%	4.6%	18.3%
Anggota Parlemen Perempuan	9%	11.5%	17.9%
Jumlah Suara Pemilih	93	84	71%
Suara Tidak Sah	3.3%	9.7%	14.4%

¹⁰ Catatan: hasil dari suara terbuang jika ambang batas parlemen dinaikkan sebesar 5% akan mempengaruhi Hanura (3.77%), Gerindra (4.46%), and PKB (4.94%). Sehingga jumlah suara terbuang akan menjadi 32,762,198 (31.49%)

Lampiran F: Komposisi Gender di Parlemen Indonesia

GENDER	PEMILU 1999		PEMILU 2004		PEMILU 2009	
	JUMLAH	%	JUMLAH	%	JUMLAH	%
Laki-laki	455	91.00%	487	88.55%	460	82.14%
Perempuan	45	9.00%	63	11.45%	100	17.86%
Total	500	100.00%	550	100.00%	560	100.00%

PRESIDENSIALISME DALAM SISTEM MULTIPARTAI: DEMOKRASI DAN PEMILU DI BRASIL DAN INDONESIA¹

Oleh: Didik Supriyanto²

ABSTRAK

Tulisan ini memaparkan sejumlah perbandingan antara Indonesia dan Brasil, dimana secara historis, pemerintahan Indonesia mengalami hal yang serupa dengan Brasil; khususnya, seperti proses *impeachment* terhadap kepala negara. Hanya saja, kegagalan Brasil dalam penyelenggaraan Pemilu dan pemerintahannya di masa lalu diikuti dengan sejumlah refleksi yang menguatkan pemerintahan dan demokrasi yang dianutnya yang tidak terjadi di Indonesia.

LATAR BELAKANG

Brasil dan Indonesia memiliki beberapa kesamaan kuantitatif dalam hal letak geografi, luas wilayah, jumlah penduduk, dan sumber daya alam. Kedua negara juga memiliki kemiripan-kemiripan kualitatif, seperti pluralitas penduduk, pengalaman otoriterisme, transisi demokrasi, sistem politik dan Pemilu, serta sistem pemerintahan.

Namun data ekonomi Tabel 1 memperlihatkan, tingkat kemakmuran

1 Disampaikan dalam Diskusi Forum Ketatanegaraan, yang diselenggarakan oleh Dewan Perwakilan Daerah, pada 15 November 2008, di Twin Plaza Hotel, Jakarta.

2 Ketua Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dan Wakil Pemimpin Redaksi detikcom.

rakyat Brasil jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Brasil dalam 20 tahun terakhir sungguh luar biasa sehingga negara itu kini menjadi kekuatan ekonomi baru bersama Cina dan India. Hal ini kontras dengan kondisi Indonesia. Meskipun, Brasil dan Indonesia sama-sama memasuki tahap demokratisasi setelah lepas dari otoriterisme militer. Rezim militer Brasil mundur pada tahun 1985, sedangkan Indonesia jatuh pada tahun 1998.

Tabel 1: Perbandingan Sosial Ekonomi Brasil dan Indonesia Tahun 2007

KATEGORI	BRASIL	INDONESIA
Letak geografis	15°45'0"S, 45°57'0W	6°10'30"S, 106°49'42"W
Iklim	Tropis/hujan tropis	Tropis/hujan tropis
Luas wilayah	8.514.877 km ² (ke-5)	1.919.440 km ² (ke-16)
Jumlah penduduk	189.987.291 (ke-5)	234.693.997 (ke-4)
Kepadatan penduduk	22/km ² (ke-182)	347/km ² (ke-84)
GDP (PPP) Total Per kapita	US \$ 1,997 triliun (ke-9) US \$ 11,073 (ke-61)	US \$ 838,479 billion (ke-16) US \$ 3,728 (ke-120)
GDP (nominal) Total Per kapita	US \$ 1,693 triliun (ke-10) US \$ 10,107 (ke-63)	US \$ 432,944 billion (ke-20) US \$ 1,925 (ke-115)
Gini	50.5	34.3
HDI	0.807 (high)	0.728 (medium)

KETERANGAN: ANGKA DALAM KURUNG WARNA BIRU MENUNJUKKAN RANGKING INTERNASIONAL.

SUMBER: WIKIPEDIA INTERNATIONAL ([HTTP://EN.WIKIPEDIA.ORG](http://en.wikipedia.org)) YANG MERANGKUNG DATA-DATA DARI UNDP, WHO, IMF DAN WORLD BANK.

Pembangunan ekonomi tidak mungkin berjalan tanpa stabilitas politik. Ini bukan hal mudah bagi Brasil: pertama, Brasil adalah negara multirasial dan multiagama dengan kesenjangan ekonomi tinggi; kedua, kebangkrutan ekonomi menyusul mundurnya rezim militer pada tahun 1985, telah meningkatkan persaingan antarkelompok selama proses transisi demokrasi; ketiga, keterbukaan politik melahirkan partai-partai baru yang mampu memobilisasi massa untuk terlibat dalam persaingan politik.³

3 Alfred Stepan, *Militer dan Demokratisasi: Pengalaman Brasil dan Beberapa Negara Lain*, (Jakarta: Grafiti Pers, 1996), hal. 82-85.

Tabel: 2 Perbandingan Sosial Politik Brasil dan Indonesia

KATEGORI	BRASIL	INDONESIA
Ras/etnik	Putih, Coklat, Hitam, Asian, Indian, dll.	Jawa, Sunda, Batak, Melayu, Bugis, Papua, Cina, Arab, dll.
Agama	Katolik, Protestan, Carddecist, Africans, Atheis, dll.	Islam, Protestan, Katolik, Hindu, Budha, Aliran Kepercayaan, dll
Kemerdekaan Jajahan Deklarasi Diakui	Portugis 7 September 1822 29 Agustus 1825	Belanda 17 Agustus 1945 27 Desember 1949
Bentuk Negara Kerajaan Republik	1822 – 1889 1889 – sekarang	- 1945 – sekarang
Otoriterisme militer	1964 – 1985	1965 – 1998
Transisi Demokrasi	1985 – 1990	1998 – 1999
Pemilu Demokratis Pertama	1990	1999
Konstitusi Baru	1988	1999
Bentuk Pemerintahan	Federatif	Persatuan
Sistem Pemerintahan	Presidensial	Presidensial
Sistem Perwakilan	Bikameral (strong): DPR dan Senat	Trikameral (soft): MPR, DPR, DPD
Sistem Kepartaian	Multipartai	Multipartai
Sistem Pemilu Legislatif	Proporsional	Proporsional
Sistem Pemilu Presiden	Mayoritas – run off	Mayoritas – run off
Impeachment	Presiden Collor – 1992	Presiden Gus Dur – 2002

SUMBER: WWW.BRASIL.GOV.BR, DAN WWW.RI.GO.ID

Masalah ekonomi dan keruwetan politik yang sama sebetulnya juga terjadi di Indonesia menjelang dan sesudah jatuhnya rezim militer Orde Baru pada tahun 1998. Bedanya, jika pasca-*impeachment* Presiden Collor pada 1992, Brasil mampu menciptakan stabilitas politik dengan pemerintahan kuat sehingga mampu melakukan pembangunan ekonomi secara berkelanjutan, hal yang sama tidak terjadi pada Indonesia pasca-*impeachment* Presiden Gus Dur 2002. Padahal, seperti tampak pada Tabel 2, baik Brasil maupun Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai.

Artikel ini hendak menjawab pertanyaan: mengapa sistem presidensial dalam multipartai (dengan sistem Pemilu putaran kedua untuk memilih presiden dan Pemilu proporsional untuk memilih anggota parlemen) di Brasil menghasilkan pemerintahan dengan *governability* tinggi, sedang di Indonesia justru menghasilkan sebaliknya?

B. KERANGKA TEORI

Menurut O'Donnel dkk, transisi demokrasi adalah interval waktu antara rezim otoriter menuju rezim demokratis.⁴ Huntington mengidentifikasi lima pola transisi: siklus, mencoba dua kali, terputus-putus, langsung, dekolonisasi.⁵ Adanya pola-pola itu mendorong lahirnya kajian konsolidasi demokrasi. Sorensen mengatakan, konsolidasi demokrasi adalah tahapan pendalaman demokrasi yang ditandai pembentukan lembaga demokrasi dan kemajuan ekonomi. Tanpa mengubah ketimpangan ekonomi, akan terjadi penurunan dukungan bagi pemimpin yang terpilih secara demokratis lewat Pemilu.⁶

Dhal menyebutkan tujuh lembaga demokrasi, yang empat di antaranya terkait Pemilu, yaitu: pejabat dipilih, Pemilu bebas dan adil, hak memilih inklusif, dan hak mencalonkan.⁷ Adapun tujuan Pemilu demokratis tidak sekadar untuk menjaga integrasi nasional dan memilih pejabat-pejabat yang representatif, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.⁸ Stabilitas pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah (*governability*) adalah syarat pokok melakukan pembangunan ekonomi.

Pejabat-pejabat yang dipilih lewat Pemilu adalah mereka yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Pada sistem pemerintahan parlementer, Pemilu legislatif dengan sendirinya juga menentukan pejabat eksekutif. Sebab, partai atau koalisi partai yang menang Pemilu berhak membentuk pemerintahan. Sedang pada sistem pemerintahan presidensial, diperlukan Pemilu tersendiri untuk memilih presiden.⁹ Jika dalam Pemilu legislatif

4 O'Donnel dan Philippe C Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, (Jakarta: LP3ES, 1993), hal 6.

5 Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997), hal. 51-54

6 Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hal. 71.

7 Robert A. Dahl, *Demokrasi dan Para Pengritiknya*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992), hlm. 17-21

8 Aurel Croissant, Gabriele Bruns dan Marie John (ed), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, (Jakarta: Pensil-324 dan Friedrich Ebert Stiftung, 2003), hal. 5-6.

9 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One*

dikenal sistem mayoritas-pluralitas, proporsional, dan semi proporsional, dalam Pemilu presiden dikenal sistem pemilihan langsung (*popularly elected*) pluralitas dan mayoritas dua putaran (*run-off*), serta pemilihan tidak langsung (*electoral college*)¹⁰.

Sistem Pemilu apapun yang dipakai, dalam sistem pemerintahan parlementer upaya membentuk pemerintahan kuat lebih mudah dicapai karena eksekutif dengan sendirinya mendapat dukungan mayoritas legislatif. Pada soal *governability*, sistem pemerintahan presidensial sering menghadapi masalah karena hasil Pemilu legislatif sering tidak sejalan dengan hasil Pemilu eksekutif. Mainwaring sampai pada kesimpulan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai, yang menggunakan sistem proporsional.¹¹ Namun Shugart menunjukkan, bahwa faktor waktu penyelenggaraan Pemilu bisa mengatasi masalah ini.¹²

C. BRASIL: PEMILU MEMPERKUAT EKSEKUTIF

Kegagalan ekonomi, konflik internal, dan desakan masyarakat sipil, memaksa militer Brasil mengembalikan otoritas politik kepada sipil. Presiden Joao Figueiredo melaksanakan program demokratisasi gradual dengan membebaskan tahanan politik dan menerapkan politik *abertura*, yaitu membuka sistem politik dengan kebebasan pers dan berserikat, termasuk membebaskan buruh dan tani untuk berorganisasi.¹³

Pada tahun 1985, rezim militer menunjuk Jose Sarney sebagai presiden sipil pertama sejak kudeta 1964. Sejak itu, usaha membangun demokrasi dilakukan intensif lewat penyusunan konstitusi baru. Sistem dwipartai

Countries, (New Haven and London: Yale University, 1984), hal. 67-71.

- 10 Andrew Reynold dan Ben Reilly dkk, Sistem Pemilu, (Jakarta: International IDEA - IFES - United Nations, 2001), hal.
- 11 Scott Mainwaring, "Presidensialisme di Amerika Latin," dalam Arend Lijphart, Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial, (Jakarta: Rajawali Grafindo Persada, 1995), hal. 119-120.
- 12 Sebagaimana dikutip Arend Lijphart, Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990, (New York: Oxford University Press, 1994), hal.15.
- 13 Alfred Stepan, op. cit. hal. 52-60.

diganti dengan sistem multipartai. Kongres terdiri atas DPR (dipilih lewat sistem proporsional) dan Senat (dipilih lewat sistem pluralitas). Sistem pemerintahan presidensial dipertahankan, dengan pemilihan presiden langsung.¹⁴ Partai-partai pun bermunculan untuk merebut jabatan-jabatan politik di eksekutif dan legislatif.¹⁵ Pemilihan presiden sistem mayoritas *run-off* dilakukan pada tahun 1989, dengan pemenang Fernando Collor de Mello. Namun, presiden terpilih ini tidak sempat menyelesaikan masa kerjanya selama lima tahun.

Memang Presiden Collor gagal membangun ekonomi. Namun bukan rakyat yang menjatuhkannya, melainkan anggota DPR, setelah mereka setuju *impeachment* dengan suara 441 banding 38. Meski Collor mundur sebelum Senat mengambil suara, namun Senat tetap mencabut hak politiknya selama delapan tahun. Mengapa Collor yang memenangkan 53% suara rakyat gampang dijatuhkan Kongres? Jawabnya, karena pada Pemilu 1990 yang memilih DPR dan Senat, partai Collor dan partai lain yang mendukungnya pada Pemilu 1989, kehilangan mayoritas kursi di Kongres.¹⁶ Dengan kegagalan ekonomi dan peta politik seperti itu, serta persaingan keras kelompok politik sisa rezim otoriter militer, kejatuhan Collor tinggal menunggu waktu.¹⁷

Kejatuhan Collor menambah daftar panjang eksekutif yang mandeg di Amerika Latin, yang jadi penghambat demokrasi.¹⁸ Inilah yang memicu para politisi Brasil untuk mencari jalan keluar agar tidak mengundang militer kembali. Presiden Itamar Franco segera membangun koalisi baru dengan melibatkan partai-partai yang menguasai Kongres. Selanjutnya, Kongres mengamandemen konstitusi guna menciptakan sistem presidensial yang

14 Pasal 44-135 Konstitusi Republik Federasi Brazil.

15 Sejak 1966 ezim militer menerapkan sistem dwipartai, dengan ARENA sebagai partai pemerintah, dan MDB sebagai partai oposisi. Setelah abertura, ARENA berubah menjadi PDS dan MDB menjadi PMDB. Selanjutnya muncul PSDB, PFL, PPB, PTB, PSD, PT, PDT, PSB, PCdB, PCB, PPS, PL, PAN, PMN dll.

16 Tentang komposisi anggota Kongres Brasil, lihat <http://www2.camara.gov.br/english>.

17 Lihat kajian menarik Scott Desposato, *Party Switching and Democratization in Brazil*, paper untuk The 1997 Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, April 17-20, 1997.

18 Scott Mainwaring, *op. cit.* hal. 119-120.

kuat dalam multipartai: pertama, masa jabatan presiden dikurangi menjadi empat tahun; kedua, masa jabatan DPR empat tahun, masa jabatan Senat delapan tahun (dua per tiga dipilih dahulu, satu per tiga dipilih kemudian); ketiga, Pemilu presiden dan Pemilu DPR/Senat diselenggarakan dalam waktu bersamaan (simultan).

Sebagaimana ditemukan oleh Shugart, penyatuan Pemilu presiden dengan Pemilu legislatif cenderung menguntungkan partai-partai pendukung presiden terpilih, karena kemenangan dalam Pemilu presiden mendongkrak perolehan suara mereka di parlemen.¹⁹ Namun, tesis ini belum berlaku pada Pemilu 1994. Henrique Cardoso yang dicalonkan PSDB, PFL dan PTB terpilih sebagai presiden dengan dukungan 53% suara pada putaran kedua, namun tiga partai tersebut tak mencapai kursi mayoritas di DPR dan Senat. Oleh karena itu, Cardoso melibatkan partai terbesar PMDB dan PBB dalam pemerintahannya.

Koalisi besar itulah yang membuat pemerintahan kuat dan stabil sehingga pemerintahan Cardoso dapat melakukan pembangunan ekonomi secara efektif. Koalisi besar ini kembali mendukung Cardoso untuk memenangkan pertarungan Pemilu 1998. Kali ini tesis Shugart terbukti. Dalam Pemilu 1998 ini Cardoso yang didukung PSDB, PFL, PBB, PTB, PSD, dan PMDB meraih 53% suara dalam satu putaran, demikian juga koalisi partai yang mendukungnya menguasai mayoritas DPR dan Senat.

Rupanya hasil serupa juga terjadi pada Pemilu 2002 yang menempatkan Lula da Silva sebagai presiden terpilih dengan suara 61% pada putaran kedua dan hasil mayoritas di parlemen oleh koalisi PT, PL, PCdB, PMN, PCB, dan PV. Pada Pemilu 2006, Lula da Silva terpilih kembali dengan suara 60% pada putaran kedua. Kali ini partai-partai pendukungnya, yakni PT, PCdB, PRB, PMDB, PL, PSB, PP dan PMN juga menguasai mayoritas parlemen. Dengan demikian, dalam tiga kali Pemilu simulatan di Brasil menghasilkan pemerintahan kuat²⁰ sehingga pembangunan ekonomi berjalan efektif.

19 Seperti dikutip Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, op. cit. hal 15.

20 Mark Payne (et all), *Democracies in Development: Politics and Reform in America Latin*, (Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press), hal. 65-82.

D. INDONESIA: PEMILU MEMPERKUAT LEGISLATIF

Jika transisi demokrasi ditandai oleh beralihnya kekuasaan dari rezim lama ke rezim baru lewat Pemilu, hal itu terjadi di Indonesia setelah Pemilu 1999 yang menghasilkan Presiden Gus Dur dan Wakil Presiden Megawati. Namun pemerintahan ini sangat lemah karena rendahnya basis dukungan Gus Dur di DPR. Karena itu, ketika partai-partai tak menyukai kebijakannya, maka Gus Dur pun jatuh lewat *impeachment*.²¹

Untuk memperkuat demokratisasi, DPR/MPR, hasil Pemilu 1999, mengubah UUD 1945. Konstitusi baru ini mempertahankan sistem presidensial. Presiden tidak bisa membubarkan DPR tetapi DPR bisa membuat undang-undang tanpa persetujuan presiden. Hal ini menunjukkan bahwa konstitusi baru lebih memperkuat posisi legislatif, meskipun presiden dipilih langsung oleh rakyat. Gagasan memperkuat partai dan parlemen semakin kentara ketika konstitusi mengharuskan calon presiden diajukan oleh partai politik yang mengikuti Pemilu legislatif. Dalih inilah yang menyebabkan Pemilu legislatif dipisah dan dilangsungkan terlebih dahulu dari Pemilu presiden.²²

Kerangka politik yang demikian menyulitkan pembentukan eksekutif yang kuat dan efektif: pertama, DPR bisa memaksa presiden untuk menjalankan kebijakan (undang-undang) yang diambil DPR; kedua, presiden hasil Pemilu tetap dalam kendali partai-partai yang mencalonkannya; ketiga, presiden semakin tidak berdaya apabila partai atau koalisi partai yang mencalonkannya tidak menguasai mayoritas parlemen.

Inilah yang terjadi pada Presiden SBY dan Wakil Presiden Jusuf Kalla hasil Pemilu Presiden 2004. Meskipun meraih 61% suara pada Pemilu presiden putaran kedua tetapi koalisi partai yang mencalonkannya, yakni PD, PBB, dan PKPI masing-masing hanya memiliki 57, 11 dan 1 dari 550 kursi DPR. Pada putaran kedua, SBY-Kalla sempat menarik dukungan dari

21 Tentang pertarungan Gus Dur dan DPR, lihat Syamsuddin Haris, *Konflik Presiden-DPR dan Dilema Transisi Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta: Grafiti Pers, 2007).

22 Pasal 6A dan 22E UUD 1945

beberapa partai yang calonnya kalah tetapi sifat dukungan ini tidak pernah jelas sehingga pasangan ini tetap tak punya dukungan kuat di parlemen. Beruntung, Jusuf Kalla memenangkan pertarungan internal Golkar sehingga dia berhasil membalikkan sikap Golkar yang semula berposisi menjadi partai pro-pemerintah.

Peta politik yang demikian, menyebabkan pemerintahan SBY-Kalla mengalami banyak kesulitan dalam pengambilan keputusan. Dalam penyusunan kabinet maupun perombakan kabinet terjadi tarik menarik yang luar biasa sehingga membutuhkan banyak energi politik. Selain itu, meskipun sejumlah pimpinan partai ditarik dalam kabinet, kebijakan yang diambil SBY-Kalla selalu mendapat rintangan di DPR. Akibatnya, pemerintah lambat bertindak dan tidak efektif dalam menjalankan kebijakannya.

Apa yang terjadi pada Pemilu 2009 menunjukkan pengulangan dari Pemilu sebelumnya. Pasangan calon SBY-Boediono yang diusung oleh PD, PKS, PAN, PPP, dan PKB sesungguhnya berhasil meraih suara 61% sehingga menang dalam satu putaran. Namun, kemenangan SBY-Boediono itu tidak menjamin stabilitas politik, mengingat partai-partai pendukung pasangan tersebut belum menguasai mayoritas (PD 21%, PKS 10%, PAN 7,5%, PPP 7%, PKB 5%) sehingga mereka terpaksa menggandeng Partai Golkar 19% yang sebelumnya mengajukan pasangan calon presiden sendiri. Koalisi yang terbentuk pasca-Pemilu ini tidak solid sehingga pemerintahan SBY-Boediono tidak efektif. Ketidaksolidan koalisi ini merupakan dampak dari Pemilu Legislatif yang didahulukan daripada Pemilu Presiden. Apalagi, jarak antara pengumuman hasil Pemilu Legislatif dan pencalonan Pemilu Presiden hanya satu bulan sehingga sungguh sulit bagi politisi untuk menyusun koalisi yang kuat.

E. KESIMPULAN

Brasil dan Indonesia memiliki beberapa kemiripan politik dalam hal latar belakang otoriterisme militer, transisi, dan konsolidasi demokrasi, pluralisme politik, dan keterpurukan ekonomi akibat kegagalan pemerintah. Selain itu, pada pascaotoriterisme, kedua negara juga sama-

sama menerapkan sistem pemerintahan presidensial, sistem Pemilu legislatif proporsional, dan sistem Pemilu Presiden langsung mayoritas dan *runn-off*. Akan tetapi, sistem politik Brasil yang dibangun pasca-*impeachment* Presiden Collor lebih berhasil menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif daripada sistem politik Indonesia yang dibangun pasca-*impeachment* Presiden Gus Dur.

Kuncinya terletak pada pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden yang simultan sehingga presiden terpilih cenderung mendapat dukungan mayoritas parlemen. Memang selalu ada kemungkinan Pemilu simultan menghasilkan dukungan minim parlemen untuk presiden terpilih sebagaimana terjadi pada Cardoso pada Pemilu 1994. Akan tetapi, sistem ini lebih memberikan keleluasan presiden terpilih untuk memperkuat koalisi politik yang mendukung pemerintahannya. Hal ini jelas berbeda dengan sistem politik Indonesia. Pemisahan Pemilu legislatif dan Pemilu presiden tidak saja memperkecil peluang mendapatkan dukungan mayoritas parlemen bagi presiden terpilih, tetapi juga mempersempit peluang presiden terpilih untuk membangun koalisi politik.

Akhirnya, pemerintahan kuat di Brasil berhasil menggerakkan pembangunan ekonomi sebagaimana dikatakan Sorensen bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi berpengaruh positif terhadap konsolidasi demokrasi. Inilah yang tak terjadi di Indonesia. Selain itu, keberhasilan sistem politik Brasil dalam menjaga stabilitas dan efektivitas pemerintahan juga mematahkan tesis Mainwaring yang menyatakan bahwa sangat sulit mengkombinasikan sistem presidensial dengan multipartai yang menggunakan sistem Pemilu proporsional. Pada titik inilah Indonesia perlu belajar dari Brasil.

PENGUATAN PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Oleh: Topo Santoso¹

“Sanksi bagi pelanggaran Pemilu harus jelas, konsisten, dan efektif. Jika tidak, akan muncul banyak pelanggaran yang akan menghasilkan lebih banyak konflik”²

ABSTRAK

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat penting untuk menjaga integritas pemilu sekaligus faktor pencegahan terhadap kecurangan yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi, Penegakan hukum Pemilu di Indonesia masih mengandung sejumlah permasalahan yang menghambat efektifitas penegakan hukum pemilu, antara lain tentang kapasitas penegak hukum yang masih konvensional sehingga tidak mampu menangani sejumlah pelanggaran pemilu dengan baik, batasan waktu yang terdapat dalam UU pemilu seperti batas waktu pelaporan, penyidikan, penuntutan, dan juga proses peradilan yang justru membuat perkara begitu mudah lolos dari proses peradilan. Solusi yang ditawarkan, pada dasarnya bukan dengan pembentukan peradilan khusus pemilu tetapi pada optimalisasi proses peradilan pidana dan “sengketa dalam proses” yang selama ini diputus oleh peradilan umum dan PTUN agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan Pemilu. Jadi memperkuat lembaga peradilan yang ada, dengan kekhususan, penunjukkan hakim yang mengerti seluk beluk Pemilu serta peningkatan kapasitas bagi hakim

1 Wakil Ketua Perludem, Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

2 Todung Mulya Lubis, “ Pemilu 2004 tanpa Pengawasan” [2004 Election without Supervising], Kajian dipaparkan pada acara Workshop, Settlement of Complaint and Election Law Enforcement, Jakarta, 10 September, 2002.

yang menangani perkara pidana Pemilu dan sengketa dalam proses Pemilu tersebut.

A. PENGANTAR

Pemilu demokratis adalah landasan bagi pemerintahan yang *legitimate*. Jika tidak ada Pemilu yang demokratis, pemerintah akan kehilangan legitimasi dan dukungan dari rakyatnya. Pemilu demokratis yang sah atau bebas dan adil tidak hanya karena diselenggarakan oleh lembaga Komisi Pemilihan Umum yang bertindak imparial dan efektif, tetapi juga dengan adanya kandidat yang dapat melaksanakan kampanye dengan bebas dan mendapat dukungan dari rakyat. Berkaitan erat dengan Pemilu yang bebas dan adil adalah apakah sumber-sumber pemerintah digunakan dengan benar selama proses Pemilu; apakah militer bersikap netral dan bertindak sebagai organisasi profesional; dan apakah kepolisian dan kejaksaan menegakkan kewajiban dan melindungi mereka yang melaksanakan hak sipil dan politik. Selain itu, isu penting lainnya apakah institusi pengadilan bertindak imparial dan efektif; apakah media menghadirkan pemberitaan dan informasi yang akurat serta bertindak selaku *watchdog* terhadap pemerintah dan proses politik, dan apakah media menyediakan akses kepada kandidat dan cakupan tujuan para kandidat.³

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan Pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses Pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil Pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi Pemilu, termasuk kepolisian dan kejaksaan yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan investigasi. Hal ini untuk memastikan kesetaraan di depan pengadilan dan perlindungan hukum bagi para kandidat.

Salah satu standar untuk adanya Pemilu demokratis adalah “kepatuhan

3 Merloe, Patrick, Pemilihan Umum Demokrasi: Hak Asasi, Kepercayaan Masyarakat dan Persaingan Yang Adil. (Jakarta: Dinas Penerangan Amerika Serikat, 1994) hal 1.

dan penegakan hukum Pemilu.”⁴Standar ini menjadi penting dicatat karena kerangka hukum harus menyediakan mekanisme efektif dan baik bagi kepatuhan hukum dan penegak hak-hak Pemilu, serta memberikan hukuman bagi pelaku-pelaku tindak pidana Pemilu. Selain itu, kerangka hukum Pemilu harus diatur sedetil mungkin untuk melindungi hak-hak sipil.⁵

B. KEPATUHAN DAN PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu-lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam konteks Pemilu, adahal-hal yang dipertimbangkan. Pertama, berkaitan dengan perlindungan proses politik dari korupsi, rintangan fisik, pengaruh tidak baik, kepentingan tertentu, penipuan, kecurangan, intimidasi, dan segala bentuk perbuatan *illegal*, dan praktik korup. Harus ada ketentuan tentang hal ini yang menitikberatkan pada undang-undang yang substansil seperti terjadinya bentuk pelanggaran, dan sanksi terhadap pelanggaran. Tujuan yang ingin dicapai adalah “perlindungan proses Pemilu dari kecurangan”.

Penegakan hukum merupakan faktor pencegahan terhadap kecurangan dan melindungi integritas Pemilu. Ketidakjujuran atau praktik curang tidak hanya merupakan sumber masalah integritas. Meskipun tidak ada motif kurang baik, kesalahan-kesalahan ini harus diperbaiki. Institusi yang berbeda dengan mekanismenya dapat bertanggung jawab untuk menegakkan integritas dan legislasi, sebagaimana yang secara spesifik tertuang dalam kerangka hukum negara masing-masing.⁶

4 Lihat International IDEA, (2002) and International IDEA, Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004 [Legal Framework of the Indonesian 2004 General Election],(Jakarta: IDEA, 2004).

5 International IDEA, (2002),op.cit., 93.

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

Hak untuk menggugat hasil Pemilu dan pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan masalah harus termuat dalam undang-undang. Proses petisi pengadilan harus mengatur cakupan ketersediaan kajian, prosedur inisiasi, dan kemampuan lembaga pengadilan independen yang bertugas untuk menelaah kasus tersebut. Ketentuan tersebut memberikan penekanan pada prosedur undang-undang, seperti bagaimana pihak yang dirugikan (kandidat atau partai politik) dalam Pemilu dapat memperjuangkan haknya dengan mempetisikan hasil Pemilu.

Ketentuan lain yang mesti diatur adalah yang berhubungan dengan dampak ketidakberesan dari hasil Pemilu. Bentuk ketentuan ini, harus disusun oleh undang-undang. Berkaitan dengan hal ini, ditekankan apakah negara mempunyai kerangka hukum yang menggabungkan aturan tentang dampak ketidakberesan dengan hasil Pemilu. Dengan ketiadaan ketentuan tersebut, putusan pengadilan atas tindak pidana yang dilakukan akan tidak memberikan dampak terhadap hasil Pemilu. Oleh karenanya, tidak akan berjalan efektif. Kelemahan dari ketentuan ini akan mendorong beberapa partisipan untuk memobilisasi suara secara negatif atau cara yang *illegal* karena implikasi yang tidak signifikan. Hal ini tidak akan memberikan diskualifikasi kursi yang telah diperoleh.

C. PEMBAGIAN SENGKETA DAN PELANGGARAN PEMILU

Menurut hemat saya, Sengketa Hukum dan Pelanggaran Pemilu dapat dibagi menjadi enam: (1) Pelanggaran Pidana Pemilu (Tindak Pidana Pemilu); (2) Sengketa dalam Proses Pemilu; (3) Pelanggaran Administrasi Pemilu; (4) Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu; (5) Perselisihan (sengketa) Hasil Pemilu; dan (6) Sengketa hukum lainnya. Masing-masing masalah hukum Pemilu itu diselesaikan oleh lembaga-lembaga yang berbeda. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 hanya menyebut dengan tegas tiga macam masalah hukum yaitu: pelanggaran administrasi Pemilu, pelanggaran pidana Pemilu, dan perselisihan hasil Pemilu. Dua macam jenis masalah hukum lainnya, meskipun tidak disebut secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tetapi secara materi diatur, yaitu

pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu dan sengketa dalam proses/ tahapan Pemilu. Sementara sengketa hukum lainnya diatur secara eksplisit nama maupun materinya, tetapi praktik mengakui keberadaannya, yaitu masalah hukum lainnya.

Penting diingat bahwa tidak semua persoalan hukum yang terjadi adalah sengketa hukum atau pelanggaran Pemilu. Kenapa hal ini perlu dibatasi? karena jika diartikan terlampau luas maka sangat menyulitkan dalam memfokuskan pengawasan Pemilu, misalnya pelanggaran lalu lintas pada masa kampanye, ini bukanlah pelanggaran kampanye Pemilu karena merupakan pelanggaran atas perundang-undangan umum. Sama halnya jika penyelenggara Pemilu dituduh melakukan korupsi maka tentu ini menyangkut undang-undang korupsi bukan perundang-undangan Pemilu.

C.1. Tindak Pidana Pemilu

Berdasarkan standar internasional, kerangka hukum harus memuat sanksi untuk pelanggaran undang-undang tertentu.⁷ Untuk memastikan keberlangsungan Pemilu yang adil, sejumlah hukum dan teknis mengukur efektifitas desain yang mampu melindungi dari persyaratan proses prasangka, penipuan, atau manipulasi. Pengukuran tersebut termasuk ketentuan-ketentuan bagi pelanggar hukum dan hukuman bagi praktik-praktik curang.⁸

Dalam rangka penegakan demokrasi upaya perlindungan integritas Pemilu sangat penting. Oleh karenanya, pembuat undang-undang harus mengatur beberapa praktik yang tidak adil dalam pelanggaran pidana. Dalam keterkaitannya dengan peraturan Pemilu, mereka tidak hanya mengatur proses Pemilu tetapi mereka juga melarang perlakuan yang dapat menghambat esensi Pemilu yang bebas dan adil.

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

8 United Nations Centre for Human Rights. *Professional Training Series No. 2, Human Rights and Elections: A Handbook on the Legal, Technical and Human Rights Aspects of Elections*, (New York and Geneva: United Nations, 1994) at 11.

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

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

Tindak Pidana Pemilu diatur pada Bab XXI, mulai Pasal 260 sampai Pasal 311 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.⁹Subyek tindak pidana Pemilu ini meliputi Pengurus Partai Politik, Pelaksana Kampanye, Calon Anggota DPR, DPD, DPRD, Penyelenggara Pemilu, Pengawas Pemilu, hingga setiap orang. Dari segi kesalahan, tindak pidana Pemilu ada yang berunsur sengaja dan kealpaan. Dari segi sanksi tindak pidana Pemilu diancam sanksi penjara dan denda dalam bentuk pidana kumulatif (ada kata “dan”), dan tidak alternatif seperti pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Artinya, terdakwa yang terbukti bersalah harus dijatuhi

9 Pasal 252 UU No. 10 Tahun 2008.

penjara dan denda sekaligus. Untuk sanksi penjara, ada ancaman pidana minimum dan maksimum.

Perkembangan penting dalam penyelesaian tindak pidana Pemilu 2009 dibandingkan dengan Pemilu 2004 paling tidak menyangkut lima hal, yaitu: 1) waktu penyelidikan/penyidikan, penuntutan, serta pemeriksaan di pengadilan lebih cepat; 2) waktu dan mekanisme alur pergerakan berkas perkara diatur lebih detail; 3) pemeriksaan perkara dilakukan oleh hakim khusus; 4) putusan pengadilan negeri boleh banding ke pengadilan tinggi, tanpa membedakan besar ancaman hukumannya; dan 5) Adanya keharusan pengadilan untuk memutus perkara pidana Pemilu yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta Pemilu paling lambat lima hari sebelum hasil Pemilu ditetapkan secara nasional.¹⁰

Tindak pidana Pemilu harus diproses melalui sistem peradilan pidana, yakni melalui kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Sanksi pidana adalah yang paling keras sehingga hanya negara melalui pengadilan yang bisa menjatuhkan sanksi untuk pelaku tindak pidana Pemilu. Hal ini berbeda dengan sanksi administratif dimana pemerintah atau lembaga negara (seperti Komisi Pemilihan Umum) yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi. Jika ada peserta Pemilu melakukan pelanggaran administratif, KPU/KPUD yang mendapat penerusan laporan/temuan dari pengawas Pemilu, dapat memproses dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelanggar tersebut.

Penegak Hukum yang berperan dalam Penyelesaian Tindak Pidana Pemilu adalah Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan. Kepolisian bertugas dan berwenang melakukan penyidikan terhadap laporan atau temuan tindak pidana Pemilu yang diterima dari pengawas Pemilu dan menyampaikan berkas perkara kepada penuntut umum sesuai waktu yang ditentukan. Penuntut umum bertugas dan berwenang melimpahkan berkas perkara tindak pidana Pemilu yang disampaikan oleh penyidik/Polri ke pengadilan sesuai waktu yang ditentukan. Perkara tindak pidana Pemilu diselesaikan oleh Peradilan Umum di tingkat pertama oleh pengadilan negeri, di tingkat banding dan terakhir oleh pengadilan tinggi. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara

10 Lihat pasal 257 UU No. 10 Tahun 2008

Pidana, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang. Pemeriksaan dilakukan oleh hakim khusus, yaitu hakim karier yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu. Putusan pengadilan tinggi tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

C.2. Sengketa dalam Proses Pemilu

Undang-undang tidak memberi definisi sengketa dalam proses Pemilu. Jika mengacu pada UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No. 10 Tahun 2008, sengketa dalam proses Pemilu ini ada dan harus diselesaikan. Namun demikian, baik mekanisme dan waktu penyelesaian sengketa dalam proses ini tidak diatur dalam undang-undang. Sengketa yang disebut dalam undang-undang, khususnya, banyak terjadi pada saat kampanye Pemilu. Menurut UU No. 22 Tahun 2007, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota dapat menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan Pemilu yang tidak mengandung unsur tindak pidana di semua tahapan. Sementara, menurut UU No. 10 Tahun 2008, Pengawas Pemilu di semua tingkatan dapat menyelesaikan sengketa dalam tahapan Kampanye Pemilu. Contoh dari sengketa dalam proses ini adalah dua partai politik berbeda pendapat tentang tempat kampanye yang akan dilakukan, atau dua partai memperebutkan tokoh yang akan mengisi kampanye. Meskipun tidak diatur secara khusus bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa dalam proses, pengawas Pemilu dapat menyelesaikannya melalui mekanisme penyelesaian alternatif di luar pengadilan (*alternatif dispute resolution*) seperti melakukan mediasi untuk mencapai penyelesaian yang diterima pihak-pihak yang bersengketa.

C.3 Pelanggaran Administrasi Pemilu

Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.¹¹

11 Pasal 248 UU No. 10 Tahun 2008.

Ketentuan dan persyaratan menurut undang-undang Pemilu tentu saja bisa berupa ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur baik dalam undang-undang Pemilu maupun dalam Keputusan-keputusan KPU yang bersifat mengatur sebagai aturan pelaksanaan dari Undang-Undang Pemilu. Mengacu kepada pemahaman seperti ini, tentu saja jumlah dari pelanggaran administrasi ini sangat banyak, misalnya, “Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih.”

Berbeda dengan penyelesaian tindak pidana Pemilu di mana undang-undang memberi aturan atau mekanisme mulai dari pelaporannya, penyidikan, penuntutan, hingga peradilannya (paling tidak ditentukan batasan waktunya), serta penyelesaian tindak pidana Pemilu yang juga memberi aturan mengenai batasan waktu, bahkan juga tahapan penyelesaian sengketanya, pada pelanggaran administrasi ini undang-undang Pemilu hanya menyatakan bahwa laporan yang merupakan pelanggaran administrasi diserahkan kepada KPU. Jadi tidak jelas bagaimana KPU menyelesaikan pelanggaran administrasi ini serta berapa lama KPU dapat menyelesaikannya.

Apa Sanksi Pelanggaran Administrasi Pemilu? Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang pelaksanaan kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dikenai sanksi sesuai ketentuan tentang peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait.¹² Bawaslu dan KPU menetapkan secara bersama-sama sanksi terhadap pelanggaran administratif oleh pelaksana dan peserta kampanye, selain sanksi administratif yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008.

Bagaimana Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilu? Penyelesaian pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum ini dimaksudkan untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas dan kredibilitas penyelenggara Pemilihan Umum. Penyelesaian pelanggaran administrasi Pemilihan Umum ini bertujuan untuk memastikan penyelenggaraan Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

12 Pasal 125 ayat (2) UU No.10 Tahun 2008 dan Pasal 90 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008.

C.4. Penanganan Pelanggaran Kode Etik melalui Dewan Kehormatan

Pelanggaran kode etik adalah pelanggaran terhadap prinsip-prinsip moral dan etika penyelenggara Pemilu yang berpedoman kepada sumpah/janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu dan asas Penyelenggara Pemilu yang diberlakukan, ditetapkan oleh KPU. Maksud kode etik adalah untuk menjaga kemandirian, integritas, akuntabilitas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Sedangkan tujuan kode etik adalah memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

C.5. Perselisihan (Sengketa) Hasil Pemilu

Perselisihan hasil Pemilu adalah perselisihan antara KPU dan Peserta Pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu secara nasional ini adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi Peserta Pemilu.¹³

Dalam beberapa kasus sengketa Pemilu, ada beberapa dasar lain yang coba diajukan sebagai dasar gugatan antara lain terjadinya kesalahan dalam pendaftaran pemilih, adanya kecurangan (khususnya *money politics*, penyimpangan birokrasi dan intimidasi), adanya keputusan KPUD yang merugikan, dan lain-lain. Dasar gugatan dalam perselisihan hasil Pemilu cukup terbatas.

Dasar untuk mengajukan keberatan hasil Pemilu adalah adanya kesalahan dalam keputusan mengenai hasil Pemilu yang dikeluarkan oleh KPU. Dasar gugatan ini pada akhirnya menentukan sejauh mana pengadilan akan memutuskan kasus tersebut, apakah hanya pembatalan penghitungan dan perintah untuk menghitung ulang, atau menyatakan batal suatu hasil Pemilu dan dilakukan pemilihan ulang. Apa yang bisa diputuskan oleh MK dalam suatu perselisihan hasil Pemilu? Apa batasan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang diajukan? Jawabannya tentu terkait dengan

13 Pasal 258 UU No. 10 Tahun 2008.

apa yang dapat dimohonkan dalam suatu sengketa/perselisihan pemilihan. Baik untuk Pemilu legislatif, presiden maupun pemilihan kepala daerah maka sudah ditegaskan dasar gugatan maupun amar putusannya secara jelas. Putusan berisi perintah untuk mengadakan "pemilihan ulang" atau "penghitungan ulang" tidak ada dalam hukum acara penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia.

Hal itu berlaku dalam Pemilu legislatif maupun presiden yang ditangani oleh MK. Dalam praktiknya, untuk mencari kebenaran, MK melakukan pemeriksaan ke lapangan dan memerintahkan kepada Penyelenggara (KPUD dan jajarannya) untuk membuka kotak suara dan menghitung ulang di tempat yang jumlah suaranya dipersoalkan. Hal itu dilakukan untuk menguatkan bukti-bukti dan menjadi pertimbangan dalam membuat putusan. Akan tetapi, MK tidak pernah memerintahkan kepada KPU untuk melakukan pemilihan ulang. Adanya perintah pemilihan ulang ini juga tidak selaras dengan konsep bahwa penyelesaian sengketa Pemilu berada di jalur cepat (*fast track*). Keputusan di sini tentu yang dimaksud adalah apakah permohonan tidak diterima, ditolak atau diterima, dan bukan suatu perintah pemilihan ulang yang akan memperpanjang proses pemilihan itu sendiri. Jika ini dilaksanakan tentu akan timbal pertanyaan baik teknis maupun prinsipil.

C.6 Sengketa Hukum Lainnya

Salah satu masalah hukum lain yang kerap muncul adalah gugatan terhadap keputusan penyelenggara Pemilu mengenai peserta Pemilu. Hal terakhir ini tidak diatur penyelesaiannya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008. Sengketa ini terjadi antara pihak yang merasa dirugikan (khususnya partai politik atau bakal calon) dengan penyelenggara pemilihan yang mengeluarkan keputusan itu. Undang-Undang Pemilu tidak menegaskan atau mengatur dengan jalan bagaimana dan melalui lembaga apa pihak-pihak yang dirugikan oleh keputusan KPU dapat menyelesaikan keberatannya. Karena UU Pemilu tidak mengaturnya, seringkali para pihak yang merasa dirugikan mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara atau ke Peradilan Umum. Kasus gugatan partai-partai yang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai peserta

Pemilu oleh KPU ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) merupakan contoh dari sengketa hukum ini.

D. PROBLEM DALAM PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Jika jarak hukum dengan prakteknya kian jauh, maka hukum itu jadi aturan yang sekarat bahkan mati. Aturan yang dilanggar berkali-kali tapi tidak bisa ditegakkan dan pelakunya tidak dijatuhi sanksi, maka menjadi sia-sia mengaturnya. Ada beberapa tindak pidana Pemilu yang hampir-hampir “tidak pernah teruji” di pengadilan, misalnya tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan Dana Kampanye. Apakah hal ini karena memang tidak ada yang melakukan? ataukah undang-undangnya tidak mencukupi? ataukah karena pengawasan dan penegakannya yang kurang? Yang jelas klarifikasi di lapangan yang dilakukan baik oleh pemantau maupun pengawas membuktikan banyaknya keganjilan dan bukti-bukti awal pelanggaran dalam soal ini. Faktor-faktor baik hukum maupun non hukum tidak mustahil menghambat penegakannya. Secara normative, jika terbukti maka ancamannya cukup berat yaitu “eliminasi” dari proses Pemilu.

Meskipun telah ada gebrakan dari pengawas Pemilu di beberapa daerah yang memproses mereka yang diduga melakukan tindak pidana Pemilu ke polisi, bukan berarti upaya menjerat pelanggar aturan Pemilu senantiasa mulus. Paling tidak ada empat masalah penegakan hukum Pemilu yang mesti ditingkatkan pembahasannya : pertama, apakah ada kesamaan persepsi antara pengawas Pemilu di satu sisi dengan penegak hukum (polisi-jaksa-hakim) di sisi lain atau antar penegak hukum sendiri (misalnya polisi-jaksa); kedua, adakah penggunaan “diskresi” dalam menyelesaikan tindak pidana Pemilu; ketiga, bagaimana kesiapan pengawas Pemilu dan penegak hukum dalam menghadapi berbagai tekanan; dan keempat. Adakah konsistensi dalam penegakan hukum Pemilu?

Kesamaan persepsi antara pengawas Pemilu di satu sisi dengan penegak hukum di sisi lain merupakan satu kondisi yang penting yang menentukan nasib kasus-kasus yang diteruskan pengawas Pemilu ke system peradilan pidana. Sikap tegas pengawas Pemilu yang membawa temuan-temuan

tindak pidana Pemilu ke polisi akan menjadi tidak bermakna jika saja polisi tidak sepakat dengan pengawas Pemilu, khususnya menyangkut perbuatan mana yang sudah memenuhi unsure-unsur tindak pidana Pemilu. Boleh jadi menurut pengawas Pemilu suatu tindakan benar-benar sudah memenuhi unsure suatu tindak pidana Pemilu sementara menurut persepsi polisi tidak. Hal ini tentu akan berujung terhentinya kasus tadi. Ini malah akan jadi “blunder” bagi pengawas Pemilu karena kemungkinan akan ada “serangan balasan” berupa pengaduan pihak lain ke polisi. Oleh sebab itu kesamaan persepsi antara pengawas Pemilu dengan penegak hukum menjadi sangat penting.

Yang kedua, seringkali penegakan suatu peraturan dikaitkan dengan dua sisi dilematis antara menjaga ketentraman atau kedamaian dengan penegakan hukum. Hal ini menjadi sangat relevan dalam kaitan tindak pidana berkaitan politik seperti Pemilu ini, sebab upaya penegakan hukum kepada seseorang mungkin akan berhadapan dengan sikap konfrontatif dari massa darimana sang tersangka/terdakwa berasal. Kadang factor tidak terlalu besarnya kuantitas kecurangan juga menjadi alasan untuk tidak menangani suatu kasus sesuai hukum yang ada. Di tengah posisi dilematis ini bagaimana pengawas Pemilu bersikap? Tampaknya menempuh jalur yang sesuai dengan apa yang tertulis dalam “aturan main” Pemilu merupakan pilihan bagi para pelaksana aturan. Bukankah aturan itu untuk dipatuhi? dan bukankah terlalu banyak pertimbangan subyektif hanya akan membuat ketidakpastian dan juga ketidakadilan bagi pihak lain? Maka, alih-alih memilih secara subyektif setiap kasus, bukankah sebaiknya jika pengawas Pemilu – jika memang ada temuan tindak pidana Pemilu – segera menyerahkan kepada pihak penegak hukum. Biarlah nantinya masyarakat yang akan menilai bagaimana system peradilan pidana kita menyikapi berbagai kecurangan Pemilu.

Berbagai bentuk tekanan dihadapi para pengawas Pemilu di lapangan. Bukankah mereka yang mencalonkan diri dalam Pemilu sebagian merupakan tokoh-tokoh Masyarakat yang tentu mempunyai pendukung setia? Juga, kalau nantinya ada kecurangan dari tokoh-tokoh partai politik, dapatkah dijamin tidak ada tekanan massa pendukung partai itu. Di sini sebenarnya sangat diharapkan kedewasaan dari pimpinan partai politik maupun dari massa pendukung dalam menyikapi proses penegakan aturan Pemilu yang memang mesti dipatuhi. Sikap profesional, berani,

dan arif memang sangat diharapkan dalam menjalankan seluruh tugas pengawasan, termasuk dalam menangani bentuk-bentuk tekanan ini.

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

Memperkuat Lembaga Penegak Hukum

Kelemahan dalam penegakan hukum Pemilu, khususnya tindak pidana Pemilu perlu dicarikan solusi, dengan peningkatan kapasitas kepolisian dan kejaksaan dalam menyidik dan menuntut tindak pidana Pemilu. Suatu peningkatan kapasitas bersama dan terpadu bersama-sama antara pengawas, polisi, dan jaksa juga dapat dilakukan. Memperkuat beberapa inisiatif yang baik hasilnya dan kemudian dituangkan dalam perundangan-undangan juga bisa menjadi alternatif lain dalam mencari solusi. Pertanyaan, apakah kelemahan penegakan hukum Pemilu juga dirasakan atau diakui oleh polisi, jaksa dan hakim? Ataukah hanya oleh pengawas Pemilu dan sebagian peserta Pemilu?

Patut disebut di sini inisiatif dari Kejaksaan Agung Amerika Serikat pada tahun 2002 yang melahirkan “the Ballot Access and Voting Integrity Initiative”, suatu upaya yang luas yang ditujukan untuk meningkatkan usaha dan efektivitas lembaga itu dalam menghadapi kejahatan Pemilu dan pelanggaran hak dalam Pemilu. Mereka bahkan menjadikan tindak pidana Pemilu sebagai “a high law enforcement priority” dari lembaga penegak hukum.¹⁴ Apakah kepolisian dan kejaksaan kita juga telah melakukan sejumlah inisiatif dalam menanggulangi tindak pidana Pemilu dan memberi prioritas dalam menangani tindak pidana Pemilu?

Bagaimana dengan ide untuk memperkuat Badan Pengawas Pemilu

14 US Department of Justice, Federal Prosecution of Election Offences, 15-16 (2007), xiii, 10.

sehingga memiliki wewenang menyidik atau bahkan menuntut perkara pidana Pemilu? Kewenangan menyidik tindak pidana Pemilu bisa ditangani oleh kepolisian negara RI. Tindak pidana Pemilu bukanlah suatu perkara yang tidak bisa ditangani polisi. Polisi selama ini, dengan beberapa catatan, dapat menyelidiki dan kemudian menyidik perkara pidana Pemilu dan memprosesnya ke Kejaksaan. Di luar KPK (pada perkara korupsi) hanya lembaga kejaksaan lah yang memiliki wewenang menyidik. Penuntut umum di KPK pun juga berasal dari kejaksaan.

Apakah Badan Pengawas Pemilu atau Panitia Pengawas Pemilu memiliki kualifikasi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan tindak pidana? Apakah lembaga ini serta anggotanya dan kelengkapannya dapat didesain untuk melakukan tugas penyelidikan dan penyidikan? Misalnya, agar seperti KPK (pada perkara korupsi) atau seperti PPNS pada instansi lainnya? Ini jelas-jelas merupakan suatu pekerjaan panjang yang belum tentu hasilnya. Hal ini akan membuat Badan Pengawas Pemilu saingan baru bagi kepolisian di dalam sistem peradilan pidana di Indonesia. Adapun ide memberikan Bawaslu kewenangan penuntutan (seperti halnya KPK dalam perkara korupsi) juga memunculkan problem baru, dibandingkan pemecahan masalah.

Sebagai perbandingan kita dapat melihat Praktik Penuntutan Pidana Pemilu di Inggris. Semua perkara pidana Pemilu (*All cases involving election offences*) harus ditangani oleh “*Special Crime Division*”. Ini harus dilakukan sebelum adanya keputusan untuk penuntut, dan harus mengandung seluruh fakta berkaitan dengan kasus tersebut. Di Meksiko terdapat The Federal Electoral Institute (IFE) selaku penyelenggara Pemilu federal dan Peradilan Pemilu Federal selaku penjaga undang-undang Pemilu. IFE menegakkan peraturan yang bersifat administratif dan menjatuhkan sanksi kepada partai politik. Keputusan IFE dapat digunakan lembaga peradilan sebagai dasar untuk menjatuhkan vonis bagi pelaku pelanggaran.

Dalam sistem penegakan hukum Pemilu Meksiko, pelanggaran terhadap undang-undang Pemilu diklasifikasikan sebagai kesalahan administratif, sedangkan tindakan pidana ditangani dengan hukum pidana. Terdapat jaksa penuntut pelanggaran Pemilu, tetapi ada juga penuntut khusus yang berasal dari kantor pengacara umum yang punya otonomi teknis menangani pelanggaran tertentu.

Praktik Penanganan Pelanggaran Pemilu di Filipina. Di Filipina, Badan Penyelenggara Pemilu (Comelec) memiliki kewenangan eksklusif untuk melakukan investigasi awal atas semua bentuk pelanggaran terhadap undang-undang Pemilu. Sedangkan lembaga kehakiman sering melakukan investigasi berdasarkan laporan Comelec. Petugas investigasi Comelec berwenang mengeluarkan surat panggilan dan mengklarifikasi isu-isu yang terjadi. Hasil investigasi akan menentukan apakah ada pelanggaran yang harus ditangani untuk dituntut ke pengadilan atau tidak. Jika memang ada, kasus itu diserahkan ke jaksa penuntut umum. Lembaga ini juga mencegah dan menghukum semua bentuk kecurangan, pelanggaran dan malpraktik, serta gangguan pencalonan dalam Pemilu. Perkembangan baru di Filipina, berdasarkan UU atau R.A. No. 9369 Pasal 43, yang mengamandemen Pasal 265 dari the Omnibus Election Code, kewenangan itu dijalankan bersama-sama dengan lembaga penuntut lain dari pemerintah untuk melakukan preliminary investigation dan menuntut semua tindak pidana Pemilu. Sedangkan tindak pidana diselesaikan melalui pengadilan yang berwenang, seperti pengadilan regional.

Evaluasi atas Penerapan Tindak Pidana Pemilu oleh Pengawas dan Penegak Hukum

Masalah dalam penanganan tindak pidana dalam UU No. 10/2008 yang khas Pemilu (tidak ada padanan-nya dalam KUHP) muncul selama Pemilu 2009. Sebagai contoh, melakukan kampanye di luar jadwal (Pasal 269), pelanggaran pidana dalam kampanye (Pasal 270), politik uang (Pasal 274), dana kampanye melebihi batas (Pasal 276). Dalam menghadapi tindak pidana Pemilu semacam ini acapkali terjadi kegamangan baik di kalangan pengawas Pemilu bahkan juga di kalangan penegak hukum. Penyebabnya karena kurang difahaminya sejarah pembentukan pasal-pasal pidana itu (penafsiran historis), maksud/tujuan dibuatnya pasal pidana itu (penafsiran teleologis/fungsional), dan kaitan pasal pidana itu dengan ketentuan lain dalam UU/peraturan terkait (penafsiran sistematis).

Pertanyaan yang lain adalah, sejauh mana ketentuan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindak pidana Pemilu telah dilaksanakan dalam penyelesaian kasus itu di pengadilan? Adakah perbedaan pemahaman dalam melihat satu atau beberapa unsur tindak

pidana Pemilu? Apa argumentasi hakim dalam memberikan putusan pada kasus-kasus itu? Pertanyaan ini penting mengingat dalam beberapa kasus, hakim ternyata berbeda pandangan, ada hakim yang berpandangan sempit yang melihat secara teknis arti setiap kata dalam undang-undang, ada juga hakim yang berpandangan lebih luas yakni disamping melihat arti harfiah yang muncul dari setiap unsur juga melihat secara teleologis atau maksud dibuatnya suatu aturan.

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

Berdasarkan keterangan di atas, jelaslah bahwa beberapa kasus majelis hakim berusaha memahami tindak pidana Pemilu secara lebih luas dan memperhitungkan perbuatan-perbuatan yang dituduhkan dengan aspek-aspek politik yang bisa dilakukan dengan berbagai cara itu. Hakim berusaha untuk menggali isyarat-isyarat dari dunia politik yang meliputi perbuatan penyuapan dalam Pemilu. Sementara majelis hakim pada kasus lainnya memahami secara lebih sempit atau lebih ketat terhadap unsur-unsur dari tindak pidana yang dituduhkan yang menyebabkan sulitnya dibuktikan tindak pidana itu. Pada putusan terakhir ini tampaknya ada perbedaan antara majelis hakim dengan maksud dibuatnya peraturan itu yang memperhitungkan aspek-aspek politik.

Evaluasi atas Ketentuan Waktu dalam Undang-Undang Pemilu

Batas waktu pelaporan 3 (tiga) hari yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 hampir sama dengan ketentuan serupa dalam Pasal 131 UU No. 12 Tahun 2003. Tetapi ada perbedaan penting yaitu Pelaporan kepada Bawaslu/Panwaslu pada UU No. 12 Tahun 2003 diberi batas 7 (tujuh) hari. Jadi, lebih lama 4 (empat) hari dibanding ketentuan pada UU No. 10 Tahun 2008. Aturan ini sebetulnya telah diajukan Judicial Review

ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009, tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan batas waktu dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam kaitan ini penulis berbeda pandangan dengan putusan tersebut.

Menurut penulis, ketentuan batas waktu pelaporan yaitu 3 (tiga) hari ini amat sangat singkat, apalagi dalam Pasal 247 UU No. 10 Tahun 2008 tidak jelas apakah yang dimaksud “hari” adalah “hari kerja” ataukah “hari kalender”. Dipersingkatnya batas waktu pelaporan dari 7 (tujuh) hari pada UU No. 12 Tahun 2003 menjadi hanya 3 (hari) pada UU No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kemunduran dalam penegakan hukum Pemilu, karena tidak memperhitungkan kondisi di berbagai daerah di Indonesia, sehingga berakibat banyak tindak pidana Pemilu tidak bisa diproses lebih lanjut karena sudah dianggap daluwarsa.

Masalah lainnya menyangkut batas waktu pelaporan sebagaimana diatur dalam Pasal 247 UU No. 10 Tahun 2008 adalah, apakah ketentuan itu merupakan aturan tentang “daluwarsa” atau bukan. Daluwarsa atau “verjaring” dalam hukum pidana merupakan bagian dari ketentuan tentang “gugurnya hak menuntut pidana”. Undang-Undang harus mengatur dengan jelas dan tegas bagaimana ketentuan mengenai daluwarsa itu. Ketentuan tentang Daluwarsa secara Umum diatur dalam KUHP khususnya Pasal 78 KUHP. Ketentuan ini berlaku juga untuk tindak pidana di luar KUHP, kecuali ditentukan lain (Lihat Pasal 103 KUHP).

Penetapan batas waktu pelaporan pelanggaran Pemilu yang sangat singkat dalam UU No. 10 Tahun 2008 telah dengan jelas melanggar hak negara dalam menghukum seorang pelaku tindak pidana (jus puniendi). Sesuai pendapat para sarjana hukum pidana, batasan waktu (daluwarsa) ini seyogyanya hanya diterapkan untuk tindak pidana yang sangat ringan saja.

Mengapa ada ketentuan yang membatasi masa pelaporan pelanggaran Pemilu dalam UU No. 10 Tahun 2008? Salah satu alasan yang sering didengar adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran Pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan Pemilu selesai, agar proses pidana tidak mengganggu agenda Pemilu, agar setelah Pemilu selesai (dan para anggota DPR, DPD atau DPRD dilantik) tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya. Dengan demikian segala proses penyelesaian pelanggaran

dan sengketa lebih singkat dan cepat dibanding tindak pidana biasa. Ini dikenal sebagai jalur cepat atau "fast track" dalam proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu. Contoh paling jelas dari argumen pembuat UU ini terlihat dari Pasal 257 (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa: Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

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

Apakah terjamin "keadilan" apabila penyelesaian tindak pidana Pemilu berlangsung cepat tetapi tidak tepat dan akurat? apakah terjamin "keadilan" dan "kepastian hukum" apabila banyak tindak pidana Pemilu tidak diselesaikan di pengadilan dan pelakunya dijatuhi hukuman hanya karena tidak terpenuhinya batasan waktu 3 (tiga) hari, sehingga banyak terjadi "impunitas"? Apakah benar bahwa jika masa daluwarsa dan proses penyelesaian tindak pidana berjalan sebagaimana tindak pidana lainnya, maka akan "menggangu proses Pemilu"?

Menurut hemat saya, pertanyaan di atas seharusnya dijawab sebagai berikut: Yang berada di jalur cepat atau "fast track" semestinya hanya penyelesaian pelanggaran administratif, sengketa dalam proses, dan sengketa hasil Pemilu karena penyelesaian masalah-masalah ini memang sangat mempengaruhi tahapan-tahapan Pemilu yang ada yang memang ada limitasi waktunya jelas (misalnya penetapan peserta Pemilu, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil). Jika tidak dibatasi waktu secara tegas dan jelas maka proses Pemilu bisa tersendat dan tertunda dan pada akhirnya mengganggu jalannya pemerintahan. Sedangkan, untuk tindak pidana Pemilu masalahnya

adalah berkaitan dengan menemukan adanya suatu tindak pidana, memproses orang yang disangka/dituduh melakukan tindak pidana itu dan menjatuhkan pidana karena ia melakukan kesalahan. Semua ini tidak hanya menyangkut perbuatannya tetapi juga kesalahan orangnya. Tentu ini berbeda dengan penyelesaian untuk pelanggaran administratif maupun sengketa. Yang dicari dalam penyelesaian pidana adalah kebenaran materil. Tentu semua harus dilakukan secara cermat, teliti, dan hati-hati serta tidak bisa tergesa-gesa. Jika targetnya adalah waktu, maka banyak tindak pidana Pemilu akan tidak tersentuh hukum, dan hak memidana dari negara akan hilang atas tindak pidana-tindak pidana itu.

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

E. TENTANG "PENGADILAN PEMILU"

Dalam beberapa kesempatan terdapat usulan Pengadilan Pemilu sebagai solusi untuk mengatasi berbagai kelemahan penegakan hukum Pemilu. Apakah tepat kita membuat lagi lembaga baru bernama "Pengadilan Pemilu" (*Election Court*). *Election Court* dan *Election Judge* pada umumnya menyelesaikan perkara gugatan Pemilu (*election petition*). Dasar menggugatnya bisa luas, baik menyangkut kesalahan penghitungan atau *election offences* (tindak pidana Pemilu) atau bahkan menyangkut penyelenggara dan sebagainya. Di beberapa Negara, gugatan Pemilu bahkan juga diselesaikan oleh peradilan umum (bukan *election court*).

Election Court dan *Election Judge* tidak umum diberi wewenang untuk menyelesaikan tindak pidana Pemilu. Ada dua jalan orang mempersoalkan hasil Pemilu: (1) Dengan gugatan Pemilu (*election petition*) yang diajukan untuk meminta dibatalkannya hasil Pemilu karena berbagai sebab; (2) Dengan proses perkara pidana. Hasil dari perkara pidana ini, misalnya memutuskan seorang kandidat bersalah melakukan “*bribery*” atau “*money politics*”, maka putusan ini menjadi dasar bagi KPU untuk membatalkan hasil Pemilunya.

Di beberapa negara, sengketa hasil itu bisa juga diselesaikan oleh lembaga di luar peradilan seperti oleh KPU ataupun lembaga lainnya. Akan tetapi, pada umumnya tindak pidana Pemilu diselesaikan melalui sistem peradilan pidana yang umum.

Di Indonesia, peranan dari *Election Court* atau *Election Judge* sudah dimiliki dan diperankan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan UUD 1945. Jadi, membuat suatu peradilan Pemilu ataupun hakim Pemilu sesuai dengan konsep di atas sama dengan menafikan kewenangan MK dalam memutus hasil Pemilu.

Paling memungkinkan adalah mengoptimalkan proses peradilan pidana dan “sengketa dalam proses” yang selama ini diputus oleh peradilan umum dan PTUN agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan Pemilu. Jadi memperkuat lembaga peradilan yang ada, dengan kekhususan, penunjukkan hakim yang mengerti seluk beluk Pemilu serta peningkatan kapasitas bagi hakim yang menangani perkara pidana Pemilu dan sengketa dalam proses Pemilu tersebut.

Membuat lagi lembaga baru berupa Pengadilan Pemilu atau hakim Pemilu, apalagi di seluruh wilayah Indonesia dari berbagai tingkatan hanya akan menambah banyak lembaga di Indonesia, menambah biaya negara, dan menambah tumpang tindih kelembagaan. Bagaimana dengan Gugatan atau Keberatan selama Proses Pemilu? Lembaga manakah yang seharusnya menangani dan menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi pada masa penyelenggaraan tahapan Pemilu (*dispute on election stages*) yang mungkin terjadi antara pemilih/peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu?

Konflik hukum sudah semestinya diselesaikan oleh lembaga peradilan karena lembaga peradilan memiliki kewenangan dan legitimasi dalam

menyelesaikan konflik hukum. Masalahnya, ada kekhawatiran bahwa lembaga peradilan kita kurang mempunyai kapasitas dan kredibilitas dalam menyelesaikan sengketa dalam proses/tahapan Pemilu. Ini yang harus diperbaiki. Bisa saja diselesaikan oleh Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara, tetapi dengan catatan adanya penguatan kelembagaan.

Tidak diperlukan adanya Peradilan Pemilu (*Election Court*) atau Hakim Pemilu (*Election Judge*) dalam arti yang selama ini dipahami yakni menyelesaikan gugatan Pemilu (*election petition*) sebab sudah ada Mahkamah Konstitusi. Untuk penyelesaian keberatan atas keputusan KPU, sudah ada Peradilan Umum atau Peradilan Tata Usaha Negara. Hanya saja, perlu penguatan kapasitas dari hakim-hakim yang menangani perkara pidana Pemilu dan hakim yang menangani “sengketa hukum dalam proses Pemilu” agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem, dan tujuan Pemilu.

Sebagai perbandingan, kita dapat melihat beberapa Lembaga Penyelesaian Sengketa Pemilu di Berbagai Negara. Di Amerika Latin, *the Electoral Court (Corte Electoral) of Uruguay* dan *the Tribunal for Qualifying Elections (Tribunal Calificador de Elecciones) of Chile* didirikan pada 1924 dan 1925. Fungsi pengadilan atau hakim Pemilu itu di Inggris sejak 1879 dilakukan oleh dua orang hakim dari *the King’s (Queen’s) Bench Division of the High Court of Justice*. Di Austria, berdasarkan *the Weimar Constitution of 1919*, kewenangan itu dijalankan oleh *the Constitutional Court of Justice*. Di Perancis, kewenangan serupa berada di bawah *the Constitutional Council* sejak 1958. Di Spanyol, juga di bawah *the Constitutional Court* sejak 1978. Di Mexico, hal yang sama dijalankan oleh *the Electoral Tribunal of the Judicial Branch of the Federation* yang ada sejak 1996.

Di Malaysia, ada *Election Court* yang memiliki kekuasaan untuk menyelesaikan gugatan hasil Pemilu. Pengadilan Pemilu ini dibentuk di setiap *High Court* (di Malaysia ada dua *High Court*) sehingga peserta Pemilu di negara tersebut bisa mengajukan gugatan hasil Pemilu jika merasa keputusan penyelenggara tidak benar. Namun hakim ini sama sekali tidak mengurus pelanggaran pidana Pemilu yang secara umum sudah ditangani oleh pengadilan biasa. Di Singapore sengketa Pemilu diselesaikan oleh *Election Judge (Hakim Pemilu)*.

Daftar Pustaka

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum – Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta : IDEA, 2002.
- IFES. *Seminar Reeport of the Controlling the Illegal Influence of Money Politics and Regulating Political Finance*. Jakarta 11 July, 2000.
- Jhingta, Hans Raj. *Corrupt Practices in Elections – A Study Under The Representation of The People Act, 1951*. New Delhi : Deep & Deep Publications, 1996.
- J. Kristiadi (ed). *Menyelenggarakan Pemilu yang Bersifat Luber dan Jurdil*. Jakarta : Centre for Strategic and International Studies, 1997.
- Koirudin, *Profil Pemilu 2004 (Evaluasi Pelaksanaan, Hasil dan Perubahan Peta Politik Nasional Pasca Pemilu Legislatif 2004)*, Jogjakarta : Pustaka Pelajar, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilu 1999*. Jakarta, 1999.
- Panitia Pengawas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Buku 1 – 8. Jakarta, 2004.
- Sintong Silaban. *Tindak Pidana Pemilu (Suatu Tinjauan dalam Rangka Mewujudkan Pelaksanaan Pemilu yang Jujur dan Adil)*. Jakarta : Sinar Harapan, 1992.
- Sothi Rachagan, *Law and the Electoral Process in Malaysia*. Kuala Lumpur : University of Malaya Press, 1993.
- Syamsuddin Haris (ed). *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia & PPW-LIPI, 1998.
- Sykes, J.B. (ed) *The Concise Oxford Dictionary of Current English (7th ed)*. New York : Oxford University Press, 1982.
- Topo Santoso. “Pelanggaran Pemilu 2004 dan Penanganannya”, dalam *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 4, No. 1, 2004.
- _____ dan Didik Supriyanto. *Mengawasi Pemilu Mengawal Demokrasi*. Jakarta : Raja Grafindo, 2004.
- _____, Siti Noordjanah, dan Rita. *Etika dalam Pemilu 2004 –Problematika dalam Penerapannya*. Jakarta : Kedeputan Bidang Dinamika Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi, 2005.

- _____. *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta : Rajawali Press, 2005.
- _____. *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*. Jakarta : Rajawali Press, 2004.
- _____ et al, *Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2006.
- _____. *Hukum dan Proses Demokrasi*. Jakarta : Kemitraan, 2008.

TINJAUAN YURIDIS PENERAPAN ASAS LEX SPECIALIS DEROGAT LEGI GENERALI DALAM PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM YANG SUDAH DALUWARSA

Oleh: Devi Darmawan, S.H.

ABSTRAK

Batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan yang menghambat penegakan hukum Tindak Pidana Pemilu yang dalam khasanah hukum pidana dikenal dengan istilah ketentuan mengenai daluwarsa penuntutan karena implikasi yuridis dari ketentuan batas waktu pelaporan adalah tidak dapatnya Penuntut Umum membawa suatu perkara untuk diperiksa dan diadili oleh Pengadilan sehingga banyak pelaku Tindak Pidana Pemilu bebas dari pertanggungjawaban pidana setelah lampaunya batas waktu pelaporan tersebut. Penerapan Peraturan Pemilu merupakan implementasi dari asas *Lex Specialis derogat Legi Generalis* sehingga dalam hal ini KUHP tidak lagi berlaku dalam menyelesaikan permasalahan hukum Tindak Pidana Pemilu yang sudah daluwarsa, sekalipun KUHP mengatur ketentuan daluwarsa penuntutan yang lebih rasional dan lebih panjang. Namun demikian, untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat penerapan asas tersebut harus dipertimbangkan kembali. Jawabannya adalah dengan metode penemuan hukum Rule Breaking yang digagas oleh Hukum Progresif, dimana Peraturan yang tidak memberikan kebahagiaan

dan keadilan dalam masyarakat harus dikesampingkan untuk mewujudkan keadilan substantif.

A. PENGANTAR

Tindak Pidana Pemilihan Umum merupakan perbuatan yang mencederai integritas penyelenggaraan pemilihan umum sehingga harus diperiksa dan diadili sesuai dengan kaedah hukum yang berlaku. Akan tetapi, permasalahan muncul ketika perangkat hukum yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan pemilu itu malah memberi celah bagi hapusnya penegakan hukum tindak pidana pemilihan umum sehingga banyak pelaku tindak pidana pemilu yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukannya. Keadaan inilah yang memicu ketidakadilan bagi para pihak yang terlibat secara langsung dalam penyelenggaraan pemilu pada khususnya dan masyarakat pada umumnya.

Perangkat hukum yang memuat permasalahan sebagaimana dimaksud dalam uraian diatas adalah ketentuan batas waktu pelaporan yang tercantum dalam Pasal 190 ayat (4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Pasal 247 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Pasal 110 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 190 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan Pasal 247 ayat 4 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyebutkan bahwa penuntutan Tindak Pidana Pemilu hanya dapat dilakukan jika dilaporkan paling lambat tiga hari setelah perbuatan dilakukan sedangkan Pasal 110 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 menentukan bahwa penuntutan Tindak Pidana Pemilihan Umum hanya dapat dilakukan jika dilaporkan paling lambat tujuh hari sejak perbuatan dilakukan. Meskipun terdapat perbedaan Batas Waktu Pelaporan dalam Peraturan Pemilu, pada pokoknya ketentuan tersebut mengatur hal yang sama yaitu mengenai pembatasan waktu pelaporan Tindak Pidana Pemilu.

B. BATAS WAKTU PELAPORAN DALAM PERATURAN PEMILU

Penetapan Batas Waktu Pelaporan tersebut mengakibatkan setiap Tindak Pidana Pemilu yang baru diketahui setelah lewat dari jangka waktu yang ditentukan tidak dapat dituntut sehingga pelakunya dapat bebas dari pertanggungjawaban pidana. Hal tersebut tentu saja menimbulkan perasaan tidak adil bagi korban khususnya dan masyarakat pada umumnya karena sangat mungkin suatu temuan tentang adanya Tindak Pidana Pemilu baru ditemukan setelah batas waktu pelaporan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemilu sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“Pembatasan yang seharusnya diatur adalah pembatasan yang dilakukan pada tindakan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan, dan bukan dengan membatasi masa pelaporan 3 (tiga) hari sesudah kejadian. batasan waktu tidak seharusnya diterapkan pada masa pelaporan Tindak Pidana Pemilu, sebab adakalanya suatu peristiwa baru diketahui beberapa hari, minggu, bulan atau bahkan Tahun, setelah dilakukannya pelanggaran pidana Pemilu.”¹

Secara historis, ketentuan tentang batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu dibuat agar penyelenggaraan pemilihan umum dapat berlangsung sesuai dengan waktu yang telah diagendakan.² Namun, pengaturan tersebut justru menimbulkan ketidakadilan dan menutupi kebenaran materiil. Ketidakadilan dirasakan oleh masyarakat akibat adanya Pelaku Tindak Pidana yang tidak diperiksa dan diadili sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga secara faktual menutupi kebenaran materiil yang seharusnya ditemukan melalui proses peradilan pidana. Idealnya, Setiap Pelaku yang memenuhi unsur tindak pidana harus dimintai pertanggungjawaban pidana tetapi dengan adanya ketentuan tentang batas waktu pelaporan dalam peraturan Pemilu kewenangan penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku tindak

1 Topo Santoso, Penguatan Penegakan Hukum Pemilu, Tulisan disajikan di konferensi “Memperbarui Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia Dan Pengalaman Internasional Dalam Hal Penyelesaian Sengketa Pemilu”, Jakarta, Indonesia – 6 Oktober 2011, hal. 17.

2 Ibid., hal. 231. Dan lihat pula risalah pembahasan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008.

pidana Pemilu menjadi gugur atau hapus setelah lewatnya jangka waktu yang ditentukan.

Pada dasarnya Peraturan Pemilu tidak mengatur ketentuan daluwarsa penuntutan Tindak Pidana Pemilu, hanya saja terdapat ketentuan dalam Peraturan Pemilu yang membatasi jangka waktu pelaporan Tindak Pidana Pemilu dimana setelah lampaunya jangka waktu yang ditentukan tersebut sehingga penuntutan terhadap Tindak Pidana Pemilu tidak lagi dimungkinkan.

Berkaitan dengan pengaturan batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu tersebut, sudah ada Putusan Nomor 100/PUU-VII/2009 tentang uji materil terhadap ketentuan batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu. Permohonan uji materil tersebut diajukan oleh Ahmad Husaini dan Rekan karena berpendapat bahwa ketentuan batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu telah membuat pihak yang seharusnya dimintai pertanggungjawaban pidana lepas begitu saja karena dilaporkan lebih dari batas waktu yang ditentukan.

Terhadap permohonan yang diajukan Ahmad Husaini dan rekan, majelis hakim mahkamah konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa norma hukum yang terkandung dalam pasal 247 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (ketentuan batas waktu pelaporan) tidak memberikan pengecualian dan tidak menghambat hak konstitusional para pemohon untuk berpartisipasi dalam politik, karena sebagai perorangan warga negara Indonesia hak para pemohon tidak terhalangi dengan ketentuan pasal *a quo*, mengingat Pasal 247 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengatur tentang tata cara pelaporan terjadinya Pelanggaran Pemilu kepada Bawaslu/Panwaslu. Selain itu, mengenai tenggang waktu tiga hari bagi para pemohon untuk menyampaikan laporan adalah berkenaan dengan pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu yang telah diatur secara limitatif menurut undang-undang *a quo*, yang secara langsung berkaitan dengan agenda ketatanegaraan, dan tenggang waktu tiga hari berlaku pula bagi Bawaslu/Panwaslu untuk menentukan laporan tersebut terbukti kebenarannya dan ditindaklanjuti apakah laporan tersebut bersifat administratif atau pidana.

MK pun berpendapat bahwa keberlakuan pasal 247 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak menimbulkan kerugian konstitusional

yang bersifat spesifik (khusus) atau setidaknya-tidaknya potensial akan merugikan hak konstitusional para pemohon, mengingat hal tersebut merupakan salah satu mekanisme dalam tahapan Pemilu untuk kelancaran tahapan Pemilu berikutnya yang pada akhirnya berkaitan pula dengan agenda ketatanegaraan. Dengan demikian ketentuan yang berkaitan dengan Pemilu, syarat-syarat untuk ikut Pemilu, mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu dan sebagainya, oleh Undang-Undang Dasar 1945 didelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya dalam undang-undang secara bebas sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka bagi pembentuk Undang-Undang, sepanjang tidak menegasikan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945, seperti prinsip negara hukum, prinsip kedaulatan rakyat, prinsip keadilan, prinsip persamaan, dan prinsip non-diskriminasi. Dengan demikian, menurut MK, pembatasan tenggang waktu tiga hari bukanlah menyangkut konstitusionalitas norma karena pengaturan tenggang waktu merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka atau pilihan bebas yang isinya tidak bertentangan dengan konstitusi yang dimiliki oleh lembaga legislatif.

Atas dasar pertimbangan tersebut, Majelis Hakim MK yang mengadili perkara *a quo* menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima. Selain itu, MK juga menyatakan bahwa ketentuan mengenai batas waktu pelaporan bukanlah jangka waktu penuntutan. Bahkan, batas waktu pelaporan yang dibuat oleh lembaga legislatif dinilai tidak inkonstitusional karena tujuannya untuk menjaga ketertiban penyelenggaraan Pemilu yang merupakan agenda ketatanegaraan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa secara yuridis batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu bukanlah ketentuan jangka waktu penuntutan sebagaimana dimaksud dalam khasanah hukum pidana.

Secara yuridis, Pengaturan batas waktu penuntutan dalam Peraturan Pemilu lebih singkat dari pengaturan jangka waktu penuntutan dalam KUHP padahal ancaman sanksi pidana yang diatur oleh kedua peraturan tersebut sama ancaman pidananya. Padahal, Implikasi yuridis penerapan daluwarsa penuntutan dalam Peraturan Pemilu membuat banyak perkara pidana pemilu yang tidak diperiksa dan diadili sebagaimana dikutip sebagai berikut:

“Ketentuan “daluwarsa” dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

jika dibandingkan dengan KUHP akan memperlihatkan ketidaklogisan dan ketidakadilan yang sangat kontras. Ketidakadilan itu terlihat dengan membandingkan antara perbuatan yang serius (mengubah hasil Pemilu) dalam Pasal 298 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang bisa hukum hingga 60 bulan tetapi hak menuntutnya akan hapus hanya dalam waktu tiga hari, sementara perbuatan yang sangat ringan (mengemis) dalam Pasal 504 yang diancam kurungan enam minggu ternyata daluwarsanya 1 Tahun (sesuai Pasal 78 ayat 1 KUHP). Dikaitkan dengan maksud dan asas Pemilu, maka ketentuan "daluwarsa" yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku Tindak Pidana Pemilu dan kemungkinan terpilihnya anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses yang curang dan melanggar hukum."³

Pengaturan jangka waktu daluwarsa penuntutan justru menimbulkan ketidakadilan dalam masyarakat karena begitu banyak pelaku tindak pidana pemilu yang tidak dimintai pertanggungjawaban atas dasar alasan daluwarsa. Pendapat ini didukung pula oleh Topo Santoso yang menyatakan pendapatnya sebagai berikut:

"Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ancaman pidana maksimalnya ada yang enam bulan, satu Tahun, dua Tahun, tiga Tahun, empat Tahun, lima Tahun dan enam Tahun. Jadi, jika mengacu pada Pasal 78 KUHP maka semestinya masa daluwarsa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah berkisar antara enam tahun (untuk Tindak Pidana Pemilu yang diancam penjara enam bulan, satu tahun, atau dua Tahun) dan dua belas tahun (untuk Tindak Pidana Pemilu yang diancam penjara tiga, empat, lima atau enam tahun). Jadi, sekali lagi batasan waktu tiga hari adalah sangat kontras, tidak adil, dan tidak logis karena semestinya masa daluwarsanya enam tahun atau dua belas tahun. Tindak pidana Pemilu ini termasuk berat karena ancaman pidananya tetapi juga serius dampaknya karena seseorang pelaku Tindak Pidana Pemilu yang tidak dipidana (akibat lewatnya batas waktu) bisa menjadi wakil rakyat baik di DPR, DPD maupun DPRD. Tentu saja ini tidak sesuai dengan maksud diadakannya aturan mengenai Tindak Pidana Pemilu dalam Peraturan Pemilu."⁴ T i d a k

3 Topo Santoso, *Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu dalam Menuju Keadilan Pemilu; Refleksi dan Evaluasi Pemilu 2009*, Jakarta; Perludem, 2011, hal. 16.

4 Ibid.

hanya itu, hal tersebut justru membuat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan masyarakat menurun, sebagaimana dikemukakan pula oleh Topo Santoso yang dikutip sebagai berikut:

“Secara filosofis, pembatasan waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu dimaksudkan agar tahapan penyelenggaraan Pemilu dapat terlaksana sesuai dengan jadwal yang sudah diagendakan. Batasan waktu dalam pelaporan, penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di pengadilan, serta proses banding ternyata di satu sisi bermaksud baik agar proses dan hasil Pemilu tidak banyak diungkit-ungkit, tetapi juga punya dampak buruk yakni musnahnya banyak perkara yang mungkin secara materiil memang memenuhi unsur Tindak Pidana Pemilu. Apabila tidak segera diatasi, di satu sisi, hal itu akan terus menimbulkan protes dari pihak-pihak yang merasa dirugikan kepentingannya, dicurangi, atau diperlakukan tidak adil; di sisi lain, protes-protes yang muncul pada akhirnya bisa mendelegitimasi hasil Pemilu.”⁵

Dengan demikian, jangka waktu penuntutan dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu perlu dikaji dan dipertimbangkan lebih lanjut. Terkait dengan hal ini, jika dibandingkan dengan Negara Filipina, yang juga menyelenggarakan pemilu secara berkala dan memiliki kesamaan secara geografis dengan Negara Indonesia, ketentuan mengenai jangka waktu penuntutan yang dibuat oleh Pembuat Undang-Undang di Filipina lebih panjang daripada jangka waktu yang berlaku di Indonesia yakni lima tahun sejak perbuatan dilakukan atau lima tahun sejak ditemukannya temuan mengenai adanya pelanggaran Pemilu.⁶

C. DALUWARSA PENUNTUTAN

Dalam khazanah hukum pidana, ketentuan batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan mengenai daluwarsa penuntutan. Daluwarsa penuntutan (*verjaring*) sering pula diterjemahkan

5 Topo Santoso Dkk. Penegakan Hukum Pemilu; Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014, (Jakarta; Perludem, 2006), hal. 3.

6 LENTE, Election Offences, (Phillippines; Legal Network for truthful elections, 2010), hal.1-5.

sebagai keadaan atau kondisi yang membatasi kinerja jaksa/penuntut umum untuk melakukan penuntutan.⁷ Dalam literatur asing, daluwarsa penuntutan disebut dengan istilah *statute of limitation atau prescription period* sedangkan batas waktu yang ditentukan dalam jangka waktu penuntutan disebut dengan *time bar*.

Menurut John P. Dawson, *Statutes of limitation are framed in terms of the interval between the accrual of a "cause of action" and the filing of suit*⁸. Pendapat lain yang serupa dikemukakan pula oleh D.L. yang menyatakan bahwa *Statutes of limitations are those legislative enactments which prescribe the period of time after which certain actions cannot be brought or certain rights enforced*.⁹ Dengan demikian, Jangka waktu penuntutan adalah peraturan yang dibuat oleh lembaga legislatif yang mengatur mengenai jangka waktu dimana setelah jangka waktu tersebut habis setiap tindakan penuntutan tidak bisa lagi dilakukan dan dapat dijadikan pembelaan yang efektif bagi terdakwa di pengadilan mengenai tuntutan yang dikenakan terhadapnya.

Gagasan jangka waktu penuntutan merujuk pada teori liberal yang menjadi dasar penuntutan yang menyatakan bahwa penuntutan tidak bisa dilakukan terhadap suatu perbuatan dimana saksi dan bukti yang penting telah hilang seiring berjalannya waktu. Dampak negatif dari daluwarsa penuntutan:¹⁰

1. merupakan penghalang formal bagi penuntut umum dalam menegakan hukum
2. mendorong tingkat aktivitas kejahatan.
3. mencegah Negara untuk meminta ganti rugi dari pelaku kejahatan.

7 Eva Achjani Zulfa, Gugurnya Hak Menuntut, Dasar Penghapus, Peringatan, Dan Pemberat Pidana, Bogor; Ghalia Indonesia, 2010, hal. 25.

8 John P. Dawson, Undiscovered Fraud and Statutes of Limitation, Michigan Law Review, Vol. 31, No. 5 (Mar., 1933), hal. 591.

9 D. L., Displacement of the Doctrine of Laches by Statutes of Limitations. Crystallization of the Equitable Rule, University of Pennsylvania Law Review and American Law Register, Vol. 79, No. 3 (Jan., 1931), hal. 342.

10 Ibid. 634.

Banyak sarjana yang mengemukakan bahwa jangka waktu penuntutan dimaksudkan untuk menyeimbangkan kebutuhan masyarakat untuk menghukum pelaku tindak pidana yang dipengaruhi oleh beberapa faktor yang saling berkaitan. Faktor utama adalah hak tersangka untuk tenang (*right to repose*).¹¹ Faktor lainnya adalah kualitas barang bukti yang semakin menurun sering bertambahnya waktu dan penilaian bahwa keadilan penuntutan yang adil ialah penuntutan yang dilakukan secara tepat waktu.¹² Rasio yang menjadi dasar dari penetapan jangka waktu penuntutan di *civil law* pun masih menjadi hal yang kontroversi.¹³ Rasio dari daluwarsa tersebut adalah:¹⁴

1. Dengan lampau waktu yang agak lama maka ingatan masyarakat terhadap perbuatan pidana yang dilakukan seseorang pada beberapa waktu yang lampau semakin kabur (tidak sempurna)
2. Dengan lampainya waktu yang agak lama, maka kemungkinan untuk memperoleh bahan-bahan bukti semakin berkurang oleh karena hilang, rusak dan sebagainya, sehingga sukar untuk dikumpulkan dan kemungkinan sudah tidak dapat dipercaya lagi.
3. Dengan adanya atau lampainya waktu yang agak lama maka seseorang tertuduh yang takut dituntut dan yang belum tertangkap biasanya akan melarikan diri keluar daerah atau keluar negeri dimana ia telah terpisah dari keluarganya. Keadaan ini bisa dianggap sebagai pengganti pidananya yang cukup berat.

Pada dasarnya, tujuan dasar dari pengaturan mengenai daluwarsa penuntutan adalah untuk mewujudkan keadilan untuk terdakwa.¹⁵ Ketentuan mengenai jangka waktu penuntutan mencegah adanya keberatan yang

11 J. Anthony Chavez, *Statutes of Limitations and the Right to a Fair Trial; When Is a Crime Complete?* 10 *Crim. Just.* 2, 2 (1995) (the right of repose suggests that an individual should not have to live with the uncertainty of prosecution, and thus at the mercy of prosecutors, ad infinitum); See also *United States v. Toussie*, 397 U.S. 112, 115 (1970).

12 See *United States v. Marion*, 404 U.S. 307, 322 (1971); and Chavez, *supra* note 3.

13 See Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* 587 (4th ed. 1992).

14 *Ibid.* hal. 326-327.

15 *Michigan Law Review*, *Statutes of Limitations and Opting out of Class Actions*, Vol. 81, No. 2 (Dec., 1982), hal. 412

bersifat mengganggu. Tanpa adanya ketentuan jangka waktu penuntutan ini, dikhawatirkan penuntut umum akan terus memperingatkan terdakwa untuk menjaga dan merawat bukti sehingga terdakwa akan mengeluarkan biaya yang sangat besar untuk memelihara bukti yang dimilikinya atau harus membela diri setelah bukti yang ada hilang, memori yang diingat sudah luntur dari ingatan, dan saksi yang ada tidak lagi tinggal ditempat yang sama atau berpindah domisili. Keadilan yang dimaksud dalam hal ini membebaskan pengadilan dari beban atau kewajiban mengadili keberatan yang sudah 'basi'(stale) dengan memperhatikan kepentingan terdakwa untuk bebas dari proses pengadilan (*repose interest*).¹⁶

Banyak sarjana pada tahun 1970-1980-an melihat pembatasan jangka waktu penuntutan sebagai penghalang untuk memperoleh keadilan. Ada juga segolongan orang berpendapat bahwa dengan adanya ketentuan tentang daluwarsa itu, menyebabkan penguasa mengabaikan salah satu kewajibannya, yaitu menegakan keadilan dengan mengadakan koreksi terhadap yang berbuat salah.¹⁷ Pendapat para sarjana tersebut pada intinya tidak sepakat dengan adanya pengaturan mengenai daluwarsa penuntutan ini, yang dinyatakan sebagai berikut:

1. Hazewinkel Suringa menganggap bahwa tentunya *ius puniendi* (hak menghukum) sebagai hak Negara untuk menghukum pelaku tindak pidana, tidak dapat hilang setelah lampau tenggang waktu tertentu.
2. Van Feurbach menganggap tidak ada alasan sama sekali untuk mengadakan daluwarsa dalam hukum pidana.
3. Van Hamel mengatakan daluwarsa tidak pada tempatnya bagi kejahatan-kejahatan yang bersifat sangat berat dan bagi perbuatan-perbuatan penjahat professional (Pernyataan Van Hamel pada dasarnya menyetujui diaturnya daluwarsa penuntutan bagi perbuatan atau kejahatan ringan)

Pendapat lain yang tidak menyetujui diaturnya jangka waktu penuntutan dikemukakan oleh R. S. Nock yang menyatakan bahwa jangka

16 Ibid. hal. 413.

17 Walter Olson, Stale Claims; How Long Should the Law Nurse Old Grievances? Reason Mag., November 2000, at 40.

waktu penuntutan tidak bermanfaat. Jangka waktu penuntutan hanya memberikan ruang kepada tersangka untuk memperoleh keuntungan. Prinsip ini juga menyebabkan seseorang yang telah melakukan suatu perbuatan dimana waktu penuntutannya telah daluwarsa dapat bebas dari hukuman. Sebagaimana dikutip dibawah ini:¹⁸

“The Statute of Limitations is not concerned with merits. Once the axe falls it falls, and a defendant who is fortunate enough to have acquired the benefit of the Statute of Limitations is entitled, of course, to insist on his strict rights.”

Daluwarsa Penuntutan yang sangat singkat dalam Peraturan Pemilu menyebabkan banyak tindak pidana yang baru diketahui setelah melampaui batas waktu yang ditentukan tidak dapat diadili dan diperiksa di persidangan. Hal tersebut mengakibatkan tidak tercapainya tujuan pemidanaan yang dimaksud oleh hukum pidana dimana tujuan pemidanaan dimaksudkan untuk membalas pelaku tindak pidana atas perbuatan yang telah dilakukannya.

Ketentuan daluwarsa penuntutan dalam peraturan pemilu pada praktiknya masih bersifat multitafsir. Bahkan dalam tubuh POLRI selaku pejabat penyidik terdapat dua pendapat yang saling kontradiktif. Pendapat pertama menyatakan bahwa ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemilu adalah ketentuan yang mengatur mengenai daluwarsa penuntutan karena membatasi proses penuntutan terhadap pelaku Tindak Pidana Pemilu sedangkan pendapat kedua mengemukakan bahwa ketentuan tersebut bukan merupakan ketentuan mengenai daluwarsa penuntutan, karena secara gramatikal hanya mencantumkan kata pelaporan sehingga harus dimaknai sebagai batas waktu pelaporan saja.¹⁹ Hal ini jelas mengindikasikan bahwa ketentuan batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan yang multi tafsir sehingga mereduksi pada ketidakpastian hukum.

Dalam putusan yang berkaitan dengan pemilihan umum pun ditemukan dua buah putusan yang putusannya bertentangan satu sama lain seperti

18 R. S. Nock, Extending the Limitation Period, Source; The Modern Law Review, Vol. 33, No. 3 (May, 1970), hal. 321.

19 Hasil wawancara dengan Titi Anggraini pada pukul 14.00, Tanggal 3 November 2011 di Kantor Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

halnya perbedaan pendapat yang hidup dalam tubuh POLRI. Putusan tersebut adalah Putusan Nomor 62 PK/PID/2005 atas nama Terpidana H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni (Anggota DPR RI) dan Putusan Nomor 19 PK/PID/2008 atas Nama Drs. H.A Hudarni Rani, S.H. yang selanjutnya akan diuraikan sebagai berikut:

1 Putusan Nomor 62 PK/PID/2005 atas nama Terpidana H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni (Anggota DPR RI)

A. Kasus Posisi

Pada Bulan Januari 2004 di Kantor KPU Pusat Jakarta, Terdakwa H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni mendaftarkan diri sebagai calon legislatif untuk DPR Republik Indonesia Daerah Pilihan Jawa Tengah dengan melampirkan Surat Keterangan Pondok Pesantren Tahfidhul Qur'an dan Majelis Ta'lim Walmujahadah "AlMakmun" yang menerangkan bahwa Terdakwa telah menempuh pendidikan sederajat dengan lulusan Madrasah Aliyah (sederajat SLTA) sejak tahun 1960 sampai dengan 1965 di Pondok Pesantren Al Makmun tersebut (sebagai kelengkapan persyaratan pendaftaran calon legislatif). Padahal, hal tersebut tidak benar karena Terdakwa tidak pernah mondok di Pesantren Al Makmun. Disamping itu Terdakwa juga menyerahkan *foto copy* ijazah persamaan SLTA Nomor OC.OH.P.0003469 (sebagai persyaratan pendaftaran Calon Kandidat Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPRD) yang dikeluarkan oleh Panitia Ujian Persamaan SMU Tingkat Atas Kanwil Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi DKI Jakarta tertanggal 23 Mei 1992 padahal Terdakwa tidak pernah mengikuti ujian persamaan dan ternyata dari hasil verifikasi Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi Pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam suratnya Nomor 2166/1.851.3. Tanggal 13 Agustus 2004 yang ditujukan kepada Ketua DPC PPP Kabupaten Kudus menyatakan bahwa ijazah atas

nama Terdakwa tersebut tidak tercatat.

Atas perbuatannya, H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni dituntut oleh Penuntut Umum bersalah melakukan Tindak Pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 137 ayat (4) Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dan terhadapnya harus dijatuhi pidana penjara selama lima bulan dan denda sebesar satu juta rupiah subsidair satu bulan kurungan. Akan tetapi, Majelis Hakim pada pengadilan tingkat pertama menjatuhkan putusan yang berbeda dengan tuntutan Penuntut Umum, yaitu menyatakan Terdakwa H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni “tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana yang didakwakan kepadanya.”

Selanjutnya, atas permohonan banding dari Penuntut Umum, Pengadilan Tinggi menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan Terdakwa H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni tersebut di atas terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah telah melakukan tindak pidana pelanggaran “sengaja dan mengetahui surat yang tidak sah, menggunakannya sebagai surat yang sah”
2. Menjatuhkan pidana kepada Terdakwa oleh karena itu dengan pidana penjara selama empat bulan
3. Menetapkan lamanya pidana tersebut tidak perlu dijalani Terdakwa kecuali jika dikemudian hari dengan putusan Hakim sebelum habis masa percobaan selama satu tahun Terdakwa melakukan suatu tindak pidana yang dapat dihukum;
4. Menghukum pula Terdakwa membayar denda sebesar dua juta rupiah, dengan ketentuan apabila denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan pidana kurungan selama dua bulan
5. Memerintahkan barang bukti tetap terlampir dalam berkas perkara
6. Membebaskan biaya perkara kepada Terdakwa

Selanjutnya H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni mengajukan permohonan peninjauan kembali pada tanggal 4 Mei 2005 yang diterima di kepaniteraan Pengadilan Negeri Jepara pada tanggal 4 Mei 2005. Isi permohonan tersebut adalah permintaan agar Putusan Pengadilan Tinggi yang telah berkekuatan hukum tetap dapat ditinjau kembali dan meminta perlindungan hukum dan keadilan kepada Mahkamah Agung terutama terhadap pertimbangan Majelis Hakim yang telah menyampingkan ketentuan-ketentuan batas waktu (daluwarsa) pemeriksaan perkara Tindak Pidana Pemilu sebagaimana diatur Pasal 127 sampai dengan 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003. Selain itu, alasan peninjauan kembali Pemohon/Terpida adalah pengadilan telah melakukan kekhilafan karena Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Semarang baik dalam putusan sela maupun putusan akhir secara jelas tidak memperhatikan ketentuan daluwarsa/batas waktu pemeriksaan sebagaimana diatur Pasal 127 sampai dengan 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Terhadap penyimpangan tersebut sebenarnya Pemohon/Terpida telah mengajukan keberatan serta termuat dalam eksepsi tanggal 9 November 2004 tetapi eksepsi Pemohon/Terpida tersebut ditolak oleh pengadilan tinggi semarang dengan pertimbangan hukum yang intinya menyatakan “dalam Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak ada ketentuan mengenai batas waktu laporan, penyidikan dan pelimpahan perkara, serta penuntutan oleh Kejaksaan Negeri Jepara masih memenuhi ketentuan Pasal 131 ayat (4) Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003”. Pertimbangan hukum tersebut tidak tepat karena:

Bertentangan dengan Pasal 127 sampai dengan Pasal 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang telah dengan jelas dan tegas mengatur mengenai batas waktu pemeriksaan perkara

Bertentangan dengan asas “*Lex Specialis Derogat Legi Generali*”. Batas waktu pemeriksaan terhadap pelanggaran tindak pidana Pemilu telah diatur secara limitatif dalam Pasal 127 sampai dengan Pasal 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun

2003. Proses pemeriksaannya dilaksanakan dengan singkat dan dibatasi waktunya. Dengan demikian ketentuan waktu sebagaimana diatur dalam KUHAP untuk pemeriksaan perkara tindak pidana biasa menjadi tidak berlaku dalam pemeriksaan tindak pidana pelanggaran Pemilu

Adanya putusan lain yang melaksanakan ketentuan Pasal 127 sampai dengan Pasal 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 yakni perkara Nomor: 164/PID/2004/PT.SMG atas nama Terdakwa Nurul Huda Bin Muhammad²⁰ dimana dalam putusan tersebut diketahui bahwa Terdakwa dituntut dengan Pasal 137 ayat (4) dan (7) Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 mengenai penggunaan surat keterangan pendidikan sederajat SLTA palsu. Dalam putusan tersebut Terdakwa Nurul Huda dinyatakan bebas karena dakwaan Penuntut Umum tidak dapat diterima dengan pertimbangan telah melewati batas waktu penuntutan yang ditentukan oleh peraturan Pemilu²¹

Dalam putusan ini, MA berpedapat bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan karena batas waktu yang diatur didalam undang–undang, baik dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di persidangan pengadilan mensyaratkan agar penyelesaian kasus pelanggaran Pemilu dilakukan secara cepat tanpa mengatur akibat hukumnya apabila ketentuan tersebut dilanggar, dengan demikian harus diartikan bahwa aturan batas waktu tersebut tidak mengakibatkan batalnya putusan.

Berdasarkan pertimbangannya, MA memutuskan menolak permohonan peninjauan kembali H.M. Faqih Chaeroni Bin Chaeroni tersebut dan menetapkan bahwa putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut tetap berlaku.

20 Majelis Hakim a quo yang juga memeriksa perkara Pemohon yaitu Hakim Soeratno, SH., MH., Vitalien Mariyanti, SH. Dan Soekarno Mulyo, SH.

21 surat dakwaan tidak dapat diterima karena penyidikan yang dilakukan oeh polres semarang terhadap pelanggaran Pemilu yang dilakukan oleh Terdakwa dinyatakan tidak sah karena melebihi batas waktu yang ditentukan Pasal 131 ayat (2) dan (3) undang–undang Nomor 12 tahun 2003

B. Analisis Putusan

Dalam putusan tersebut diperoleh kesimpulan bahwa Mahkamah Agung telah menyampingkan ketentuan daluwarsa penuntutan yang ditentukan dalam Peraturan Pemilu. Hal ini secara jelas dapat dilihat dalam pertimbangan MA yang menyatakan bahwa batas waktu yang diatur didalam Peraturan Pemilu, baik dalam proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di persidangan pengadilan mensyaratkan agar penyelesaian kasus pelanggaran Pemilu dilakukan secara cepat tanpa mengatur akibat hukumnya apabila ketentuan tersebut dilanggar sehingga harus diartikan bahwa aturan batas waktu tersebut tidak mengakibatkan batalnya putusan.

Bahkan pada praktiknya, pengadilan tinggi juga menyampingkan ketentuan daluwarsa penuntutan yang diatur oleh Peraturan Pemilu. hal tersebut terwujud dari tindakan Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Semarang baik dalam putusan sela maupun putusan akhir yang secara jelas tidak memperhatikan ketentuan daluwarsa/batas waktu pemeriksaan sebagaimana diatur Pasal 127 sampai dengan Pasal 133 Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003.

Berkaitan dengan pertimbangan tersebut, dapat diketahui bahwa MA memberikan ruang bagi penyidik dan Penuntut Umum untuk menuntut perkara TPPU berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dengan tetap memperhatikan jangka waktu yang ditetapkan oleh Peraturan Pemilu. Dengan kata lain, jika penyidik dan Penuntut Umum menggunakan waktu lebih dari yang ditentukan oleh Peraturan Pemilu bukan berarti dapat dijadikan dasar untuk membatalkan atau menghentikan serangkaian tindakan penuntutan demi hukum. Jadi, dalam hal ini, jangka waktu yang ditentukan oleh Peraturan Pemilu dalam penegakan hukum Tindak Pidana Pemilihan Umum tidak bersifat rigid (*flexible*).

2 Putusan Nomor 19 PK/PID/2008 atas Nama Drs. H.A Hudarni Rani, SH²²

A. Kasus posisi

Pada tanggal 23 Januari 2007 ditemukan selebaran berupa pamflet/stiker di rumah Baharoni H. Jamaludin dan di berbagai tempat umum di seluruh pelosok Kabupaten/Kota Di Propinsi Kepulauan Bangka Belitung yang berisi “jangan pilih Hudarni nomor 5 yang sudah terbukti pemimpin gagal, di era hudarni pengangguran di Bangka Belitung meningkat dari 7,14% pada Tahun 2004 menjadi 8,10% pada Tahun 2005, sumber data BPS Tahun 2005/2006”. Selain itu, terdapat juga selebaran bergambar foto Hudarni yang disilang dan kalimat “orang korup tetap korup”. Penyebaran selebaran ini berlangsung pada tanggal 22 Januari 2007 tengah malam sampai menjelang subuh tanggal 23 Januari 2007 di seluruh Kabupaten/ Kota Dalam Lingkup Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.

Dengan ditemukannya selebaran tersebut Baharoni H. Jamaludin melaporkan kejadian tersebut ke Polresta Pangkalpinang kemudian kasus ini diteruskan ke Polda Kepulauan Bangka Belitung. Penyebaran selebaran tersebut terus dilakukan dan berlanjut sampai menjelang pagi pada hari pemungutan suara tanggal 22 Februari 2007. Sementara itu, ditempat lainnya yaitu di Toboali, Kabupaten Bangka Selatan, ditemukan selebaran tersebut pada tanggal 5 Februari 2007 yang telah dilaporkan oleh MS Kahimpong pada tanggal 5 Februari 2007 kepada pihak Panwas Kabupaten Bangka Selatan dan pada tanggal 6 Februari 2007 Panwas Kabupaten Bangka Selatan telah menetapkan laporan Nomor 01/PANWASBASEL/II/2007 sebagai tindak pidana dengan catatan tidak ditindaklanjuti ke penyidik dengan alasan karena laporan tidak lengkap.

Sementara itu, menindaklanjuti laporan tersebut pihak

22 H.A. Hudarni, merupakan Pemohon peninjauan kembali yang dulunya merupakan Pemohon pra peradilan dan juga selaku terbanding pada pengadilan tinggi.

Kepolisian Daerah Kepulauan Bangka Belitung telah mengeluarkan surat perihal tindak lanjut laporan pengaduan Nomor Pol B/675/IV/2007/Reskrim, tertanggal 25 April 2007 yang isinya antara lain “supaya Pelapor/Pemohon hadir di Mapolda Kepulauan Bangka Belitung untuk membuat laporan resmi bahwa perkara ini dapat dituntut apabila ada pengaduan dan orang yang dirugikan (delik aduan). Berdasarkan laporan tersebut telah dilakukan penyelidikan oleh pihak polda bangka belitung dan telah memperoleh hasil berupa penemuan fakta, bukti dan keterangan saksi mengenai pelaku yang bertanggung jawab atas selebaran tersebut.

Pada tanggal 25 April 2007 Direktur Reskrim Polda Bangka Belitung dengan surat no. B/675/IV/2007/Reskrim tertanggal 25 April 2007 perihal tindak lanjut laporan pengaduan yang intinya meminta Pemohon secara pribadi membuat laporan pengaduan resmi berkaitan laporan pidana selebaran yang pengaduannya sudah dimasukkan ke Pihak Kepolisian Daerah Kepulauan Bangka Belitung yang mana kasus tersebut akan difokuskan penyidikannya berdasarkan ketentuan Pasal 310 ayat (2) KUHP. Selanjutnya, berdasarkan surat dari pihak kepolisian daerah kepulauan bangka belitung, Pemohon memasukan pengaduan ke Kepolisian Daerah Kepulauan Bangka Belitung sebagaimana telah dicatat dan diterima oleh kepolisian daerah kepulauan bangka belitung pada tanggal 28 April 2007 dengan laporan nomor LP/B-90/IV/2007/ Siaga Ops.

Pada tanggal 18 September 2007, terdapat surat dari Direktur Reskrim yang berisi pemberitahuan hasil penyidikan. Dalam surat tersebut diberitahukan bahwa sesuai hasil gelar perkara tanggal 13 September 2007 disimpulkan bahwa akan dilakukan koordinasi kepada Jaksa Penuntut Umum dan Panwaslu tentang perkara tersebut apakah masuk rangkaian perkara Pilkada atau Tindak Pidana Umum.

Setelah itu, pada tanggal 4 Oktober 2007, Direktur Reskrim memberitahukan perkembangan hasil gelar perkara yang berisi kesimpulan bahwa kasus tersebut masuk dalam domain pilkada sehingga tidak dapat untuk ditindaklanjuti ke pidana umum.

Atas penghentian penyidikan yang dilakukan oleh Polisi Bangka Belitung, Hudarni mengajukan praperadilan dimana dalam putusan praperadilan tersebut Majelis Hakim tingkat pertama mengabulkan permohonan praperadilan Pemohon seluruhnya dan menyatakan penghentian penyidikan oleh Kepolisian Daerah Kepulauan Bangka Belitung adalah tidak sah. Dengan demikian, penyidikan atas laporan Pemohon tanggal 28 April 2007 dilanjutkan. Akan tetapi, Putusan praperadilan tersebut dibatalkan oleh pengadilan tinggi dengan Putusan Nomor 01/PID.PRA/2008/PT.Babel. Tanggal 22 Januari 2008 yang pada pokoknya menyatakan penghentian penyidikan atas Laporan Tanggal 28 April 2007 adalah sah menurut hukum.

Terhadap putusan pengadilan tinggi yang kembali menghentikan penyidikan perkara *a quo*, hudarni mengajukan Permohonan PK karena berpendapat bahwa walaupun terjadinya perbuatan yang dilaporkan tersebut terjadi dalam masa pilkada dan ada keterkaitan dengan pilkada, tetapi karena peristiwa tersebut merupakan tindak pidana yang termasuk ke dalam hukum pidana umum yang diatur dalam KUHP sehingga tidak beralasan hukum jika Kepolisian Pangkalpinang menyatakan kasus ini domain pilkada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 113 dan Pasal 114 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005. Disamping itu, keberatan-keberatan yang diajukan oleh Hudarni pada pokoknya adalah sebagai berikut :

1. Bahwa dalam Konsideran Surat Ketetapan Penghentian Penyidikan tersebut diketahui alasan yang menjadi dasar penghentian penyidikan disebabkan oleh masuknya perkara dalam domain pilkada, sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 111 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 perkara penghinaan yang diadukan Pemohon sudah daluarsa untuk dituntut. Alasan tersebut jelas tidak memenuhi ketentuan Pasal 109 ayat (2) KUHP yang menjadi landasan dasar yuridis untuk menghentikan penyidikan tersebut. Selain itu, mengingat perkara penghinaan yang diadukan Pemohon adalah merupakan perkara tindak

pidana umum yang diatur di dalam KUHP sehingga jangka waktu daluwarsanya mengacu pada ketentuan Pasal 74, Pasal 77 dan Pasal 78 KUHP dan proses penyidikannya haruslah berdasarkan KUHAP.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 bukanlah *Lex Specialis* dari KUHP karena tidak mengatur mengenai delik khusus yang dapat dijatuhi pidana berdasarkan undang-undang tersebut

Terhadap keberatan tersebut, MA berpendapat bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan karena tidak terdapat kekhilafan Hakim atau kekeliruan yang nyata dalam pertimbangan dan putusan *judex facti*. Selain itu, MA juga berpendapat bahwa putusan dan pertimbangan *judex facti* pengadilan tinggi sudah tepat dan benar. Jadi, meskipun isi pengaduan Pemohon mengandung unsur pidana, penanganannya tetap harus ditangani dulu oleh Panwas selanjutnya diteruskan kepada Penyidik untuk diperiksa aspek pidananya. Laporan/pengaduan Pemohon praperadilan langsung kepada penyidik yang dilakukan Pemohon tidak sesuai dengan Pasal 111 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005, lagi pula isi pamflet yang dipandang menghina Pemohon merupakan bagian dari kampanye yang meskipun belum digolongkan *black campaign* tetap harus diproses dulu tahap Panwas setelah itu baru diteruskan ke Penyidik untuk ditindaklanjuti.

Atas pertimbangannya itu, MA memutuskan menolak permohonan PK yang diajukan oleh Hudarni dan menetapkan bahwa putusan yang dimohonkan peninjauan kembali tersebut tetap berlaku. Dengan demikian, penyidikan terhadap perkara *a quo* tetap dihentikan.

B. Analisis Putusan

Dalam pertimbangannya, MA menyatakan meskipun isi pengaduan Pemohon praperadilan/Pemohon peninjauan kembali

mengandung unsur pidana namun penanganannya tetap harus ditangani dulu oleh Panwas, dan Panwas harus meneruskannya kepada penyidik untuk diperiksa aspek pidananya. Jadi, secara *mutatis mutandis*, MA membenarkan pertimbangan kepolisian pangkalpinang untuk menghentikan penyidikan karena lewatnya waktu yang ditentukan oleh peraturan Pemilu. Dengan demikian, ketentuan mengenai batasan waktu pelaporan dianggap secara mutlak sebagai daluwarsa penuntutan dimana lewatnya waktu yang ditentukan menyebabkan hak menuntut yang dimiliki jaksa Penuntut Umum hapus.

Berdasarkan pertimbangan MA dalam putusan ini, Laporan/pengaduan Pemohon praperadilan langsung kepada penyidik tersebut tidak sesuai dengan Pasal 111 ayat 5 Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005, lagi pula isi pamflet yang dipandang menghina Pemohon praperadilan tentang diri Pemohon praperadilan merupakan bagian dari kampanye meskipun belum digolongkan *black campaign* yang tetap harus diproses dulu pada tahap Panwas baru diserahkan kepada penyidik untuk ditangani. Jadi, segala penghinaan yang berkaitan dengan pilkada harus diperiksa berdasarkan ketentuan peraturan Pemilu bukan berdasarkan KUHP sehingga dalam hal ini MA menutup kemungkinan suatu tindak Pidana Pemilu dituntut berdasarkan KUHP. Kesimpulannya, Tindak Pidana Pemilu tidak dapat dituntut berdasarkan ketentuan yang diatur dalam KUHP meskipun mengatur perbuatan yang *serupa* (MA menerapkan asas *Lex Specialis derogat Legi Generali* dalam Putusannya).

Berdasarkan analisis kedua putusan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam institusi MA terdapat pertentangan pendapat. Majelis Hakim dalam putusan pertama berpendapat karena tidak dicantumkan akibat hukum atas pelanggaran terhadap ketentuan tentang batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu maka pelanggaran terhadapnya tidak berakibat apapun, misalnya, penghentian penyidikan atau pembatalan suatu putusan. Pandangan tersebut berbeda dengan pendapat dari Majelis Hakim yang memeriksa putusan kedua yang menyatakan bahwa pelanggaran terhadap batas waktu pelaporan yang ditentukan

oleh Peraturan Pemilu mengakibatkan perkara yang bersangkutan harus dihentikan penuntutannya demi hukum.

Keadaan serupa terjadi pula pada peradilan dibawah institusi Mahkamah Agung, yaitu pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi yang juga berpendapat serupa. Bahkan dalam perkara Tindak Pidana Pemilu yang diperiksa dan diadili oleh Majelis Hakim yang sama pun putusan terhadapnya berbeda. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pandangan pengadilan mengenai ketentuan batas waktu pelaporan dalam peraturan Pemilu masih belum memiliki kesatuan pendapat (multitafsir). Keadaan ini tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Selain itu, jika ditelaah lebih jauh, putusan hakim yang menyatakan penghentian penyidikan berdasarkan batas waktu pelaporan yang diatur dalam Peraturan Pemilu pada dasarnya memang telah memenuhi unsur kepastian hukum tetapi tidak memenuhi keadilan. Padahal, idealnya, penegakan hukum harus senantiasa dititikberatkan untuk mengejar kebenaran materil dan keadilan.

D. PEMBERIAN SANKSI BAGI PELAKU TINDAK PIDANA PEMILU

Pelaku Tindak Pidana harus diberikan pidana yang setimpal dengan perbuatan yang dilakukannya. Dasar pertimbangan untuk mengaplikasikan teori pembalasan ini berasal dari pandangan Kranenburg, yang mendasarkan teorinya pada asas keseimbangan sehingga jika seseorang melakukan kejahatan berarti ia membuat suatu penderitaan istimewa bagi orang lain. Dengan begitu, keseimbangan hanya akan diperoleh dengan memberikan penderitaan istimewa yang sama besarnya kepada orang tersebut sesuai besar penderitaan yang ia kenakan terhadap orang lain.²³ Dapat disimpulkan bahwa, berdasarkan Teori Absolut, setiap pelanggaran harus dikenakan sanksi yang pantas sesuai dengan perbuatan yang telah dilakukan untuk menciptakan keseimbangan dalam masyarakat.

23 Ibid., hal. 161.

Berkaitan dengan uraian diatas, Pelaku Tindak Pidana Pemilu harus diberikan hukuman sebagai bentuk pembalasan atas perbuatan yang telah dilakukannya. Untuk itu, ketentuan jangka waktu penuntutan dalam peraturan Pemilu harus diperbaiki karena ketentuan tersebut jelas telah menghambat pembalasan yang harus dikenakan pada Pelaku Tindak Pidana Pemilu dalam upaya menjaga keseimbangan dalam masyarakat. Selain itu, pemidanaan juga ditujukan untuk menjaga ketertiban dalam masyarakat, seperti yang dinyatakan oleh Teori Relatif/Teori Tujuan. Dengan kata lain, jika terdapat peraturan yang secara substantif bersifat menghambat atau membatasi pemidanaan terhadap Pelaku Tindak Pidana, peraturan tersebut pada dasarnya telah menyalahi tujuan pemidanaan sehingga harus dievaluasi untuk mempertahankan ketertiban dalam masyarakat.²⁴

Selain itu, jika merujuk pada ketentuan Pasal 54 Rancangan KUHP²⁵ tujuan pemidanaan ialah untuk mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakan norma hukum demi pengayoman masyarakat, memasyarakatkan terpidana dengan mengadakan pembinaan sehingga menjadi orang yang baik dan berguna, menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan menciptakan kedamaian dalam masyarakat, serta membebaskan Terpidana dari rasa bersalah. Jadi, setiap peraturan dengan membatasi Pelaku Tindak Pidana untuk dipidana atas perbuatan yang dilakukannya adalah peraturan yang keliru sehingga dapat disimpulkan bahwa jangka waktu penuntutan dalam peraturan Pemilu merupakan penghalang bagi mencapai tujuan pemidanaan dan keadilan dalam masyarakat.

E. KONSEPSI KEADILAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PEMILU

Keadilan merupakan salah satu tujuan dari sistem hukum, bahkan merupakan tujuannya yang terpenting. Tujuan hukum memang tidak

24 Adami Chazawi, Pelajaran Hukum Pidana 1; Stetsel Pidana, Tindak Pidana, Teori-Teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana, Ed. 1, Cet. 3, (Jakarta; Raja Grafindo Persada, 2007), hal. 165.

25 sumber; www.djpp.depkumham.go.id, diunduh pada tahun 2010

hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Bahkan ada yang berpendapat bahwa tujuan hukum yang paling penting adalah keadilan. Seperti bismar siregar yang berpendapat “bila untuk menegakan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu.” Dari pandangan Bismar Siregar tersebut, hukum hanyalah sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan.

Definisi Keadilan yang sesungguhnya dijawab oleh Ulpianus (200 M) yang kemudian diambil alih oleh kitab hukum Justinus, dengan mengatakan bahwa keadilan ialah kehendak ajeg (Terpola) dan tetap untuk memberikan kepada masing-masing bagiannya (*Iustitia est constants et prepetua voluntas ius suum cuique tribuendi*) sebagaimana dikutip berikut ini:

“sebagai suatu tujuan yang kontinyu dan konstan untuk memberikan kepada setiap orang haknya (Justice is the constant and continual purpose which gives to everyone his own).”

Sebenarnya, dalam diskursus konsep keadilan (*justice*), banyak ditemukan berbagai pengertian keadilan, diantaranya mendefinisikan keadilan sebagai menempatkan sesuatu pada tempatnya (proporsional); keadilan adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban dan lain sebagainya. Dengan demikian konsep keadilan sebenarnya sudah banyak dikemukakan oleh para ahli karena keadilan sesungguhnya sesuatu yang sangat dekat dengan pemenuhan hak dan kepentingan manusia. Hanya saja tidak mudah dalam praktek untuk merumuskan apa yang menjadi tolok ukur atau parameter keadilan itu sendiri.

Disamping sebagai tujuan hukum, keadilan juga dilihat sebagai suatu nilai (*value*) bagi kehidupan manusia karena untuk menjalani kehidupan yang baik, ada empat nilai yang merupakan fondasi pentingnya, yaitu Keadilan, Kebenaran, Hukum, dan Moral. Akan tetapi, dari keempat nilai tersebut, menurut Plato, keadilan merupakan nilai kebajikan yang tertinggi (*Justice is the supreme virtue which harmonize all other virtues*). Arti Keadilan sebagai suatu nilai menuntut agar semua orang dalam situasi yang sama diperlakukan dengan sama. Dengan kata lain, dihadapan hukum semua orang sama derajatnya. Jadi, Semua orang berhak atas perlindungan hukum dan tidak ada yang kebal terhadap hukum.

Dewasa ini, muncul terminologi keadilan substantif dan keadilan prosedural. Salah satunya muncul dari Pandangan Satjipto Raharjo yang menyebutkan bahwa tujuan hukum adalah untuk sebenar keadilan atau sering disebut dengan keadilan substantif. Secara teoritis, Keadilan substantif adalah keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai yang lahir dari sumber-sumber hukum yang responsif sesuai hati nurani sedangkan keadilan prosedural adalah keadilan yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang dirumuskan dari peraturan hukum formal, seperti mengenai tenggang waktu maupun syarat-syarat beracara di pengadilan dan lainnya. Hakekatnya, tidak ada dikotomi antara kedua jenis keadilan tersebut karena keadilan prosedural dan keadilan substantif ibarat dua sisi mata uang yang saling terkait erat satu sama lain sehingga implementasi keduanya harus dapat disinergikan dan diakomodir secara proporsional. Meskipun demikian, dalam batas-batas tertentu, sangat mungkin keduanya saling berbenturan satu sama lain dan tidak dapat dikompromikan. Jika hal tersebut terjadi, keadilan prosedural bisa diabaikan sehingga keadilan substantif-lah yang harus dikedepankan.

Dalam konteks penegakan hukum Tindak Pidana Pemilu, terdapat konsepsi internasional tentang keadilan Pemilu yang menyatakan bahwa keadilan Pemilu adalah berbagai cara dan mekanisme yang menjamin agar setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses Pemilu sesuai dengan hukum (undang-undang dasar, undang-undang, ketentuan atau perjanjian internasional, dan ketentuan lain yang berlaku di suatu negara), maupun cara dan mekanisme untuk menjamin atau memulihkan hak pilih. Melalui keadilan Pemilu, pihak-pihak yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah dilanggar dimungkinkan untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan menerima putusan. Keadilan Pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk:²⁶

1. menjamin bahwa setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait dengan proses Pemilu sesuai dengan kerangka hukum;
2. melindungi atau memulihkan hak pilih; dan
3. memungkinkan warga yang meyakini bahwa hak pilih mereka telah

26 Internasional Idea, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA, Jakarta: Indonesia Printer, 2010, hal. 5.

dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Sistem keadilan Pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan Pemilu yang bebas, adil, dan jujur.²⁷ Sistem keadilan Pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada Pemilu sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran. Setiap tindakan, prosedur, atau keputusan menyangkut proses Pemilu yang tidak sesuai dengan undang-undang termasuk dalam kategori ketidakberesan. Mengingat bahwa ketidakberesan dalam proses Pemilu dapat menimbulkan sengketa, sistem keadilan Pemilu berfungsi untuk mencegah terjadinya ketidakberesan dan menjamin Pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Untuk menjada legitimasi Pemilu, sistem keadilan Pemilu menentukan bahwa terdapat tiga jenis mekanisme utama untuk menyelesaikan sengketa Pemilu:²⁸

1. mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan Pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses Pemilu;
2. mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan Pemilu;
3. mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa

Berdasarkan uraian di atas, dalam konteks penegakan hukum tindak pidana Pemilu, Setiap orang berhak untuk memperoleh apresiasi yang sama baik dalam penghargaan atau hukuman. Tidak adil bagi pelaku tindak pidana yang diperiksa dan diadili atas perbuatannya tetapi temannya yang

27 *Ibid.* hal. 7.

28 *Ibid.* Hal. 6.

lain tidak diperiksa dan diadili atas perbuatan yang sama karena ketentuan batas waktu pelaporan yang ditentukan Peraturan Pemilu telah lampau. Selain itu, tindak pidana pemilu yang tidak diadili justru merusak integritas penyelenggaraan pemilu itu sendiri sebagaimana diungkapkan pula oleh Topo Santoso sebagai berikut:

“Penyelesaian yang cepat dengan membatasi waktu pelaporan yakni tiga hari sesudah kejadian hanya akan bermakna ”kepastian” yaitu dengan ”menghanguskan” semua laporan yang dilakukan lebih dari tiga hari dan hanya akan memproses semua laporan yang masuk selama tiga hari sesudah kejadian. Hal ini mungkin akan memudahkan penegak hukum karena mudah dalam menolak menangani perkara, tetapi akibatnya banyak tindak pidana ”menguap” dan pelakunya tidak tersentuh hukum. Rakyat tidak mendapat keadilan. Proses Pemilu diwarnai pelanggaran yang tidak diproses secara layak. Para pelaku tidak mendapat sanksi dan tidak akan jera untuk mengulangi lagi di masa depan. Singkatnya, pengaturan batasan pelaporan yang singkat justru merusak asas Pemilu, khususnya agar Pemilu dijalankan secara jujur dan adil.”²⁹

F. PENERAPAN ASAS LEX SPECIALIS DEROGATE LEGI GENERALIS DALAM TINDAK PIDANA PEMILIHAN UMUM

Sebenarnya, dalam ketentuan Pasal 78 KUHP terdapat pengaturan batasan waktu sampai kapan jaksa/penuntut umum dapat melaksanakan kewenangannya untuk melakukan penuntutan terhadap suatu tindak pidana dimana dalam ketentuan ini jangka waktu yang ditentukan lebih panjang dari batas waktu pelaporan yang dicantumkan dalam peraturan Pemilu. Namun demikian, merujuk pada keberlakuan asas *Lex Specialis derogat Legi Generali*, ketentuan Pasal 78 KUHP tidak dapat diberlakukan karena sudah ada peraturan Pemilu yang merupakan *lex specialis* dari

²⁹ Topo Santoso, Penguatan Penegakan Hukum Pemilu, Tulisan disajikan di konferensi “*Memperbarui Penegakan Hukum Pemilu di Indonesia Dan Pengalaman Internasional Dalam Hal Penyelesaian Sengketa Pemilu*”, Jakarta, Indonesia – 6 Oktober 2011, hal. 17.

KUHP.³⁰ Dengan demikian, penerapan KUHP yang mengatur Jangka waktu penuntutan yang lebih panjang dan rasional dibanding peraturan pemilu tidak dapat menjadi solusi untuk menyelesaikan permasalahan hukum dalam penegakan hukum tindak pidana pemilu.

Menurut Teori Hukum Progressif yang digagas oleh Satjipto Rahardjo, “Hukum dibuat untuk manusia, bukan manusia untuk hukum” sehingga hukum yang dibuat harus adil sehingga mampu membahagiakan rakyat. Kualitas suatu hukum ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Kalimat ini menyiratkan kepada kita untuk kembali pada aliran utilitarianisme Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mencapai *the greatest happiness for the greatest number of people*.³¹ Pandangan Satjipto Raharjo merupakan koreksi atas kekeliruan dan kekurangan paradigma positivistik dalam ilmu hukum yang bertujuan untuk menghadirkan sebenar keadilan atau sering disebut dengan keadilan substantif. Pandangan tersebut, didasari pada pemikiran bahwa Negara dibentuk untuk menyediakan keadilan dalam dimensinya yang utuh.³² Dengan demikian, sudah seharusnya penerapan asas *Lex Specialis derogat Legi Generali* harus dipertimbangkan kembali demi mewujudkan keadilan dalam masyarakat.

G. RULE BREAKING DAN TEORI HUKUM PROGRESIF DALAM MENYELESAIKAN PERMASALAHAN PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA PEMILU

Hukum Progresif mengandung sejumlah ide seperti hukum itu seharusnya pro-rakyat dan pro-keadilan, bertujuan untuk kesejahteraan dan kebahagiaan, berdasarkan pada kehidupan yang baik, bersifat

30 Topo Santoso, *Tindak Pidana Pemilu*, Cet. 1, (Jakarta; Sinar Grafika, 2006), hal. 148. Lihat pula Abdul Fickar Hadjar, *Perspektif Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu*, *Jurnal Hukum Pantarei* (November 2008), Hal. 24

31 *Ibid.* hal. 29.

32 *Ibid.* hal. 7-8.

responsif, mendukung pembentukan negara hukum yang berhati nurani, dijalankan dengan kecerdasan spiritual serta bersifat membebaskan.³³ Perlu ditekankan disini bahwa hukum progresif bukanlah hukum yang anti dengan undang-undang dan bukan juga hukum yang dipakai sebagai dasar pembenaran pelanggaran hukum. Teori Hukum Progresif tidak sama sekali menepis kehadiran hukum positif karena hukum progresif tetap menjunjung tinggi aturan hukum tetapi tidak bisa terpasung oleh aturan itu apabila menemui kebuntuan legalitas formal.

Hukum progresif selalu menanyakan “apa yang bisa saya lakukan dengan hukum ini untuk menghadirkan keadilan kepada rakyat (*bringing justice to the people*)? *Rule Breaking* menjadi jawaban utamanya.”³⁴ Berkaitan dengan hal tersebut, maka metode penemuan hukum yang sesuai dengan karakteristik penemuan hukum progresif adalah sebagai berikut:

1. Metode penemuan hukum yang bersifat visioner dengan melihat permasalahan hukum tersebut untuk kepentingan jangka panjang ke depan dengan melihat secara *case by case*.
2. Metode penemuan hukum yang berada dalam melakukan suatu terobosan (*Rule breaking*) dengan melihat dinamika masyarakat, tetapi juga tetap berpedoman pada hukum, kebenaran, dan keadilan serta memihak dan peka pada nasib dan keadaan bangsa dan negaranya.
3. Metode penemuan hukum yang dapat membawa kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan juga dapat membawa bangsa dan Negara keluar dari keterpurukan dan ketidakstabilan sosial seperti saat ini.

Dengan demikian, *Rule breaking* merupakan salah satu metode penemuan hukum yang digagas oleh Teori Hukum Progressif dengan cara melihat dinamika masyarakat, tetap berpedoman pada hukum, kebenaran, dan keadilan. Oleh karena itu, dalam praktiknya, *rule breaking* dapat dilakukan oleh seluruh aparat penegak hukum demi menegakan keadilan dengan cara menyampingkan peraturan yang dianggap merugikan dan menimbulkan ketidakadilan yang menyengsarakan masyarakat. Begitu

33 Ibid. hal. 55.

34 Ibid. hal. 48.

pula, dalam menghadapi permasalahan hukum penegakan hukum Tindak Pidana Pemilu, sudah sepatutnya aparat penegak hukum keluar dari tekstual hukum dengan menindaklanjuti perkara tindak pidana Pemilu dengan serius tanpa terkendala pada pengaturan jangka waktu penuntutan yang sangat singkat dan tidak rasional. Hal ini didukung pula dengan pendapat dari Topo Santoso yang menyatakan bahwa Pembuat Undang-Undang telah keliru dalam menetapkan batasan waktu pelaporan sebagaimana dikutip sebagai berikut:³⁵

“Seharusnya tindak pidana Pemilu memiliki batas waktu daluwarsa yang lebih masuk akal (jika disesuaikan dengan di Pasal 78 KUHP maka daluwarsanya 6 tahun atau 12 tahun, bukan tiga hari). Untuk menjamin adanya keadilan dan kesamaan, disesuaikan saja dengan ketentuan mengenai daluwarsa dalam Pasal 78 KUHP. Atau, jika Pembuat Undang-Undang ingin mengadakan aturan yang khusus, bisa saja batas waktu itu dibuat lebih masuk akal, misalnya 1–6 tahun sesudah kejadian.”

Berdasarkan penjelasan yang telah dikemukakan diatas, sudah seharusnya Peraturan Pemilu harus direvisi karena sudah jelas ketentuan batas waktu pelaporan dalam peraturan Pemilu tidak memberikan kebahagiaan dan keadilan bagi masyarakat dimana cara yang dapat ditempuh adalah dengan menggunakan metode *rule breaking* untuk menghentikan keadaan tersebut. Lagi pula, ketentuan jangka waktu daluwarsa dalam Peraturan Pemilu pada dasarnya merupakan ketentuan yang mengatur mengenai keadilan prosedural semata sehingga harus dapat disampingkan untuk menegakan keadilan substantif. Hanya saja, penggunaan metode penemuan *rule breaking* ini harus digunakan secara hati-hati untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh aparat penegak hukum Tindak Pidana Pemilu.

H PENUTUP

Dari uraian yang telah dikemukakan di atas, kesimpulan yang dapat

³⁵ Topo Santoso, *Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu* dalam Menuju Keadilan Pemilu; Refleksi dan Evaluasi Pemilu 2009, Jakarta; Perludem, 2011, hal. 17.

diambil adalah bahwa secara yuridis formal, Batas waktu pelaporan yang diatur dalam Peraturan Pemilu bukanlah jangka waktu penuntutan dan tidak bertentangan dengan konstitusi.³⁶ Akan tetapi, jangka waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan mengenai daluwarsa penuntutan karena jelas mengakibatkan banyak Tindak Pidana Pemilu yang tidak bisa diproses atau diperiksa lebih lanjut karena sudah dianggap *daluwarsa*.³⁷ Lagipula, Secara teoritis, Penuntutan (dalam arti luas) merupakan serangkaian proses bilamana seseorang dituntut telah melakukan pelanggaran hukum dengan ditangkap tangan, atau dilaporkan atau diadukannya kepada pihak yang berwenang kemudian diperiksa, ditahan, dan diadili oleh hakim, akhirnya dieksekusi untuk menjalani hukuman, dan dengan selesai dari menjalani hukuman atau diampuni oleh penguasa maka penuntutan terhadap pelaku telah berakhir.

Secara praktis, batas waktu pelaporan dalam Peraturan Pemilu merupakan ketentuan daluwarsa penuntutan karena dengan terlewatnya batas waktu pelaporan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemilu ini terhadap pelaku tindak pidana Pemilu tidak dapat lagi dimintai pertanggungjawaban pidana. Jika merujuk pada penerapan prinsip *Lex Specialis Derogat Legi Generali*, ketentuan daluwarsa penuntutan dalam KUHP tidak dapat diberlakukan dalam menyelesaikan Tindak Pidana Pemilu yang telah daluwarsa karena KUHP merupakan peraturan yang bersifat umum (*Lex Generalis*) sedangkan Peraturan Pemilu adalah peraturan yang bersifat khusus (*Lex Specialis*). Akan tetapi, jika merujuk pada Teori Hukum Progresif dan semangat untuk mewujudkan keadilan dalam Penegakan Hukum Pemilu, sudah seharusnya asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* dapat disampingkan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat.

Penyampingan asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali* tersebut merupakan implementasi dari metode penemuan hukum *rule breaking* yang digagas oleh Teori Hukum Progresif. Namun demikian, penggunaan metode penemuan hukum *rule breaking* ini harus digunakan secara hati-hati agar tidak digunakan secara sewenang-wenang sebagai upaya untuk menghindari munculnya *abuse of power* dari pihak penegak hukum,

36 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUndang-Undang/VII/2009

37 *Ibid.*

khususnya dalam penyelesaian Tindak Pidana Pemilu.

Mengacu pada kesimpulan di atas, saran yang dapat diajukan adalah revisi terhadap ketentuan yang mengatur tentang batas waktu pelaporan dalam Tindak Pidana Pemilu. Batas waktu yang ditentukan harus lebih panjang yaitu selama lima tahun sejak perbuatan dilakukan atau setidaknya setara dengan batas waktu yang ditentukan dalam Pasal 78 KUHP. Rasio untuk memperpanjang batas waktu pelaporan menjadi lima tahun adalah bahwa penyelenggaraan pemilu ditujukan untuk mengisi kekosongan jabatan pemerintahan dimana masa jabatan pemerintahan yang dipilih melalui pemilu adalah lima tahun.³⁸ Dengan demikian, batas waktu pelaporan tidak dihapuskan sama sekali, karena jika dihapus maka akan sangat banyak perkara Tindak Pidana Pemilu fiktif yang diajukan untuk diperiksa dan diadili ke pengadilan sehingga justru mengganggu penyelenggaraan Pemilu. Hal ini penting karena urgensi dari revisi batas waktu pelaporan dalam peraturan Pemilu dilakukan untuk mewujudkan keadilan dalam masyarakat dan menjaga integritas penyelenggaraan Pemilu.

Daftar Pustaka

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2004.
- Anggraini, Titi. Dkk. *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*. Jakarta: Perludem. 2011.
- Anshori, Abdul Ghofur. *Filsafat Hukum*. Cet. 2. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. 2009.
- Asshidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer. 2007
- Beccaria, Cesare. *Perihal Kejahatan dan Hukuman*. Cet. 1. Yogyakarta: Genta

³⁸ masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah lima tahun.

- Publishing, 2011.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Jakarta: Penerbit Gramedia Pustaka Utama. 2008
- Chazawi, Drs. Adami. *Pelajaran Hukum Pidana 1: Stetsel Pidana. Tindak Pidana. Teori-Teori Pemidanaan dan Batas Berlakunya Hukum Pidana*. Ed. 1. Cet. 3. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2007.
- Erwin, Muhamad. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Rajawali Press. 2011
- Hakim, Abdul Aziz. *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*. Cet.1. Yogyakarta: Celeban Pelajar. 2011.
- Harahap, M. Yahya. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP. Penyidikan dan Penuntutan*. ed. 2. cet. ke-7. Jakarta: Sinar Grafika. 2005.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. (Jakarta: Indonesia Printer. 2010)
- Logman, Loebby. *Delik-Delik Politik di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill-Co. 2003.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Cet. 2. Yogyakarta: Liberty. 2005.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti. 1993.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. ed. 3. Cet. 2. Bandung: PT. Refika Aditama. 2008.
- Rahardjo, Satjipto. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas. 2006
- Remmeling, Jan. *Hukum Pidana: Komentar atas pasal-pasal terpenting dari kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama. 2003.
- Rifai, Ahmad. *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*. Cet. 2. Jakarta: Sinar Grafika. 2011.
- RM, Suharto. *Penuntutan dalam Praktek Peradilan*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika. 2007.
- Safitri, Myrna A. Awaludin Marwan. dan Yance Arizona. *Ed. Satjipto Rahardjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik*. Jakarta: Epistema Institute. 2011.

- Sardini, Nur Hidayat. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Cet. 1. Yogyakarta: Fajar Media Press. 2011.
- Salman S, Otje. dan Anthon F. Susanto. *Teori Hukum: Mengingat. Mengumpulkan. dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama. 2010.
- Santoso. Topo. *Tindak Pidana Pemilu*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika. 2006.
- _____. *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta: Kemitraan. 2009.
- Santoso, Topo. Dkk. *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004. Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem. 2006.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Ed. 1. Cet. 10. Jakarta: Rajawali Press. 2011.
- _____. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press 2007
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif—Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Radja Grafindo Persada. 2007
- Surbakti, Ramlan. Didik Supriyanto. dan Topo Santoso. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk pembangunan Tata Politik Demokratis*. Cet. 1. Jakarta: Kemitraan. 2008.
- Suguitan, Sara Jane A. Ed. *Election Offences*. Philippines: Legal Network For Truthful Elections. 2010.
- Sutiyoso, Bambang. *Reformasi Keadilan dan Penegakan Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press. 2010.
- Tim Peneliti Perludem. *Efektifitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*. Jakarta: Perludem. 2006.
- Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. *Ilmu Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2008.
- Widnyana, Prof. I Made. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Fikahati Aneska. 2010.
- Yulianto dan Veri Junaidi. *Penyelesaian Hukum Pemilu 2009. Tahapan. Masalah. Dan Rekomendasinya*. Jakarta: KRHN. 2008.
- Zulfa, Eva Achjani. *Gugurnya Hak Menuntut. Dasar Penghapus. Peringan. dan Pemberat Pidana*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2010.

Makalah

- Erben, Peter. *Guidelines for Understanding, Adjudicating, and Resolving Disputes in Elections: Application of The Seven Standards*. Makalah disampaikan pada konferensi tentang “Reforming Electoral Justice in Indonesia: The International Experience on Election Dispute Resolution”. Jakarta. 6 October 2011.
- Santoso, Topo. *Penguatan Penegakan Hukum Pemilu*. Makalah Disampaikan Pada Konferensi “Memperbarui Penegakan Hukum Pemilu Di Indonesia dan Pengalaman Internasional dalam Hal Penyelesaian Sengketa Pemilu”. Jakarta. 6 Oktober 2011.

Jurnal

- Ardilafiza. *Akibat Hukum Putusan Pidana (Politik Uang) dalam Pemilihan Kepala Daerah*. Jurnal Konstitusi (Agustus 2008). Hal. 30-40.
- Dawson, John P. *Undiscovered Fraud and Statutes of Limitation*. Michigan Law Review. Vol. 31. No. 5 (Mar.. 1933).
- Davies, P. J. *Limitation of Actions*. The Modern Law Review. Vol. 44. No. 6 (Nov.. 1981)
- Hadjar, Abdul Fickar. *Perspektif Penegakan Hukum Tindak Pidana Pemilu*. Jurnal Hukum Pantarei (November 2008). Hal. 22-33.
- Haris, *Sketsa Historik Pemilu Nasional dan Pemilu Kepala Daerah dari Masa ke Masa*. Jurnal Konstitusi (November 2008). Hal. 67-82.
- L, D. *Displacement of the Doctrine of Laches by Statutes of Limitations: Crystallization of the Equitable Rule*. University of Pennsylvania Law Review and American Law Register. Vol. 79. No. 3 (Jan.. 1931).
- Michigan Law Review. *Statutes of Limitations and Opting out of Class Actions*. Vol. 81. No. 2 (Dec.. 1982).
- Nock, R. S. *Extending the Limitation Period*. The Modern Law Review. Vol. 33. No. 3 (May. 1970).
- Santoso, Topo. *Problem Desain dan Penanganan Pelanggaran Pidana Pemilu dalam Menuju Keadilan Pemilu: Refleksi dan Evaluasi Pemilu 2009*. Jakarta: Perludem. 2011.
- _____. *Sistem Penegakan Hukum Pemilu*. Jurnal Hukum Pantarei (November 2008). Hal. 6-21.

University of Pennsylvania Law Review. *The Statute of Limitations in Criminal Law: A Penetrable Barrier to Prosecution*. Vol. 102. No. 5 (Mar., 1954).

Skripsi/Tesis/Disertasi

Adiyaksa. Analisis Diskresi Kejaksaan Dalam Penuntutan. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia 2003.

Peraturan Perundang-Undangan

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. 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.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 62 PK/PID/2005

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 19 PK/PID/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 100/PUU/VII/2009

EFEKTIVITAS PELAKSANAAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA OLEH KPU DAN JAJARANNYA DALAM PEMILU KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH¹

Oleh: Heriyanto, S.H., M.H.²

ABSTRAK

PTUN merupakan salah satu peradilan administrasi yang turut menjadi wadah penyelesaian sengketa pemilihan. Akan tetapi sebagai Peradilan Administrasi, seringkali putusannya tidak dipatuhi oleh penyelenggara Pemilu. Dengan demikian, Kepatuhan hukum yang bersifat *internalization* sangat dibutuhkan untuk membuat sistem peradilan administrasi berjalan dan memberikan manfaat bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Secara yuridis formal, Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang nomor 51 Tahun 2009 mengandung kelemahan yang dapat mendorong ketidakpatuhan KPU Provinsi/

-
- 1 Tulisan ini merupakan intisari dari Tesis yang ditulis Heriyanto untuk memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2011. Dengan judul Tesis "Tinjauan Analisis Normatif Yuridis terhadap Pelaksanaan Putusan Sengketa Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Tahun 2010 oleh Komisi Pemilihan Umum", dapat dibaca di Perpustakaan Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat
 - 2 Heriyanto, S.H., M.H., bekerja di Bawaslu RI sebagai Tim Asistensi bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran, S1 dan S2 diselesaikan dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan mengambil kekhususan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, penulis dapat dihubungi melalui email heri_fh_2004@yahoo.com

Kabupaten/Kota. Solusinya adalah dengan melakukan revisi terhadap UU tersebut dan membuat Undang-Undang baru yang sifatnya membatasi kompetensi absolut PTUN dalam memeriksa dan mengadili sengketa pemilu atau dengan menyediakan hakim khusus yang kompeten mengenai kepiluan dalam tubuh PTUN, serta memberikan sanksi yang nyata pada penyelenggara Pemilu yang tidak melaksanakan putusan PTUN.

DEMOKRASI meletakkan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) di tangan rakyat. Dalam iklim demokrasi, rakyat yang berdaulat turut serta menentukan siapa yang akan memerintah dengan cara memberikan hak pada setiap orang untuk berpartisipasi dan ikut serta dalam pemerintahan. Suatu pemerintahan yang demokratis apabila:

1. *Majority rule expressed in free, periodic election;*
2. *Full protection of minority rights, against an irrational or tyrannical majority;*
3. *Protection of individual rights to freedom of speech, press, religion, petition, and assembly;*
4. *Equality before the law for all citizens, regardless of race, creed, color, gender, or national origin.*³

Sistem Demokrasi mendesain suatu sistem pengisian jabatan yang demokratis pula. Salah satu sistem pengisian jabatan yang demokratis adalah melalui suatu pemilihan umum. Pemilihan umum memiliki peranan yang penting dalam membentuk suatu pemerintahan yang demokratis termasuk dalam hal mewujudkan pemerintahan yang demokratis di tingkat lokal. Penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah yang sudah berjalan dari tahun 2005 sampai sekarang sudah menempatkan rakyat untuk melaksanakan kedaulatan dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah. Iklim demokratis dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah ini menjadi tonggak sejarah untuk mencerdaskan masyarakat dalam kehidupan berdemokrasi.

Dalam melaksanakan sistem demokrasi diperlukan adanya upaya untuk melindungi pelaksanaan hak warga negara yang satu dengan yang

3 D. Grier Stephensen Jr, Robert J. Bresler, Robert J. Friedrich, and Joseph J. Karlesky, *American Government*, (New York: Harper and Row Publisher Inc, 1988), Hal. 13.

lain. Jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia ini harus dicantumkan di dalam suatu aturan hukum. Aturan hukum yang ada juga tidak boleh ditujukan terhadap kondisi pelanggaran Hak Asasi Manusia. Walaupun aturan hukum bersifat memaksa, namun aturan yang memaksa tersebut ditujukan untuk melindungi Hak Asasi Manusia. Pengaturan terhadap jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia di dalam suatu aturan hukum merupakan salah satu ciri dari negara hukum. Negara hukum menghendaki setiap tingkah laku manusia diatur di dalam aturan hukum. Godefridi mendefinisikan negara hukum sebagai berikut:

“a state that functions by means of rules (general, abstract and permanent norms)—which are noncontradictory, possible, intelligible, certain, public, and not retroactive—and commands (individual norms). It consecrates the principle of hierarchy among norms and leaves the material sanction for rule-infringement to a power that is distinct and independent from the normative power. Moreover, one or more powers that are distinct and independent from the normative power control whether commands conform to the rules and whether the meta-rule (‘rules should be general’) is respected.”⁴

Dari definisi Godefridi tersebut, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa aturan hukum disuatu negara yang bersifat umum, abstrak, dan terus menerus, harus dihormati oleh setiap warga negara dan menjadi alat kontrol dari negara untuk melindungi warga negara. sehingga dalam pelaksanaannya aturan hukum yang ada tidak boleh membatasi hak warga negara tetapi juga memberikan kontrol terhadap pelaksanaan hak warga negara agar tidak berbenturan dengan hak warga negara yang lain. Apabila ada pelanggaran terhadap hak warga negara tersebut, akan ada sanksi yang diberikan terhadap pelanggaran tersebut.

Pelaksanaan Demokrasi di suatu negara tidak perlu dipertentangkan dengan prinsip negara hukum (nomokrasi). Pada dasarnya Nomokrasi dan demokrasi bisa berjalan bersamaan dan beriringan. Seperti pendapat Mahkamah Konstitusi yang memberikan gambaran kalau hukum dikorbankan karena memberikan toleransi terhadap praktik pelaksanaan Pemilu yang bertentangan dengan asas demokrasi, maka nilai demokrasi

4 Godefridi, “Critique de l’utopie Libertarienne”, Journal des économistes et des études humaines, XIII, 1, 2003, page 90

itu sendiri merosot dan hanya sekedar sebagai demokrasi formalistik belaka.⁵ Dengan demikian, penegakan hukum terhadap peserta atau penyelenggara pemilu yang melanggar hukum menjadi kunci penting bagi tegaknya keadilan.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 menyatakan hubungan antara demokrasi dan nomokrasi yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

Menimbang bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea Keempat menyatakan “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang- Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.” Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Oleh karena Undang-Undang Dasar adalah hukum yang paling tinggi tingkatannya dalam negara, maka tujuan hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang paling tinggi yaitu : keadilan (*justice*), ketertiban (*order*), mewujudkan nilai-nilai kemerdekaan dan kebebasan (*freedom*), kemakmuran dan kesejahteraan bersama (*prosperity and welfare*). Sebagaimana tujuan bernegara yang telah dirumuskan oleh pendiri negara (*the founding state*). Oleh karena tujuan demokrasi yang ideal itu haruslah diletakkan atas dasar hukum, sehingga Indonesia

5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 141/PUU-VII/2009 terkait permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hal.35

sebagai negara hukum (*the rule of law*) harus terus menerus menegakkan kedaulatan hukum dan mengakui bahwa konsep demokrasi yang ideal adalah demokrasi yang berdasarkan atas hukum (nomokrasi) dan harus terus-menerus ditegakkan dengan menjauhi prinsip-prinsip yang merusak sendi-sendi demokrasi (mobokrasi).⁶

Menurut Jimly Asshidiqqie, ciri negara hukum adalah adanya Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.⁷ Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi merupakan perwujudan dari keberadaan peradilan administrasi di Indonesia. Peradilan Tata Usaha Negara ditujukan untuk memeriksa dan mengadili Sengketa Keputusan Komisi Pemilihan Umum (*onrechtmatige overheidsdaad*) yang bersifat individual, konkrit, dan final, sedangkan Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi terkait Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan hasil pemilihan umum. Sebagai negara hukum, Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif dalam penyelenggaraan pemilihan umum wajib mematuhi segala putusan pengadilan. Akan tetapi, faktanya, terdapat beberapa putusan pengadilan yang tidak dilaksanakan oleh KPU, diantaranya sebagai berikut:

NO.	DAERAH	PERMASALAHAN	PUTUSAN PTUN
1.	Medan	Tidak diloloskannya Rudolf Pardede-Afifudin sebagai Pasangan Calon dalam Pemiluakada Kota Medan	Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Negeri Medan dengan Nomor 18/G/2010/PTUN-MDN.
2	Humbang Hasundutan	Tidak diloloskannya Saut Parlindungan Simamora-Parlaungan Lumbantoruan sebagai Pasangan Calon dalam Pemiluakada Kabupaten Humbang Hasundutan	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan dengan Nomor 25/G/2010/PTUN-MDN
3	Belitung Timur	Tidak diloloskannya Khaerul-Erwandi sebagai Pasangan Calon dalam Pemiluakada Kabupaten Belitung Timur	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Palembang 13/G/2010/PTUN-PLG
4	Bone Bolango	Tidak diloloskannya Zainal Ilolu - Abdul Agussalam sebagai Pasangan Calon dalam Pemiluakada Kabupaten Bone Bolango, dan diakomodirnya pasangan Karim Pateda-Jafar Asyari	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Manado dengan Nomor 14/G.TU/2010/P.TUN.MDO

6 Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, hal 152.

7 Prof.DR.Jimly Asshiddiqie, S.H., Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, (Jakarta:PT.Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal.108-112

NO.	DAERAH	PERMASALAHAN	PUTUSAN PTUN
6	Banyuwangi	Tidak dilolokkannya Ratna Ani Lestari-Pebdi Arisdiawan sebagai Pasangan Calon dalam Pemilukada Kabupaten Banyuwangi	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Surabaya dengan Nomor 50/G/2010/PTUN-SBY
7	Jayapura	Tidak dilolokkannya pasangan calon Julius Mambay-Pieter F.Ell	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negeri Kota Jayapura 25/G/2010/PTUN-JYP
8	Nias Selatan	Tidak dilolokkannya Hadirat Manao-Denisman Bu'ulolo sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Medan Nomor 84/G/PEN/2010/PTUN-MDN
9	Toraja Utara	Tidak dilolokkannya Agustinus La'alang-Benyamin Patondok sebagai pasangan calon	Putusan Pengadilan Negeri Tata Usaha Negara Makassar Nomor 51/G.TUN/2010/PTUN.MKS
10	Nias Selatan	Tidak dilolokkannya Fahuwusa Laia-Rahmat Alyakin Dakhi	Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 81/G/PEN/2010/PTUN-MDN

Berdasarkan data diatas, mayoritas Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terkait dengan masalah terpenuhinya syarat pencalonan. Bakal pasangan calon dikatakan memenuhi syarat apabila memenuhi seluruh syarat-syarat yang ada di dalam Pasal 58 Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008.

Selain syarat administrasi, Calon Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah harus memenuhi syarat dukungan minimal. Syarat dukungan harus dipenuhi baik oleh bakal pasangan calon yang berasal dari Partai Politik atau Gabungan Partai Politik⁸ maupun dukungan penduduk/sejumlah orang terhadap pasangan calon dari jalur independen (perserongan/non partai politik).⁹ Bagi pasangan calon yang mendaftarkan diri melalui jalur partai politik maupun gabungan partai politik harus memperoleh dukungan partai politik atau gabungan partai politik sebesar 15%. Presentase dukungan 15% tersebut didasarkan pada 15% perolehan kursi DPRD pada pemilu legislatif tahun 2009¹⁰ atau 15% dari akumulasi hasil perolehan suara sah dalam pemilu legislatif tahun 2009, yang diperoleh partai politik atau gabungan

8 Indonesia (b), Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, No. 12 Thn 2008 LN. 59 TLN.4844 ps.59 ayat (1) huruf a

9 Ibid., ps. 59 ayat (1) huruf b

10 Cara menghitung minimal 15% kursi adalah dengan rumus : $15\% \times \text{jumlah kursi DPRD}$, apabila hasil yang diperoleh adalah bilangan decimal atau menggunakan koma, maka dilakukan penghitungan dengan membulatkan kebawah bagi decimal atau pecahan dibawah 0,5 atau membulatkan ke atas bagi decimal atau pecahan di atas 0,5. Sebagai contoh $15\% \times 35 \text{ Kursi DPRD} = 5,25 \text{ Kursi}$ maka dibulatkan ke bawah menjadi 5 Kursi

partai politik yang bersangkutan.¹¹ Begitupun dengan bakal pasangan calon perseorangan harus mengumpulkan dukungan dari penduduk setempat. Bakal pasangan calon dari jalur perseorangan yang akan maju dalam Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur harus memenuhi dukungan sebagai berikut:

1. 6,5% bagi provinsi yang jumlah penduduknya tidak lebih dari dua juta jiwa¹²;
2. 5% bagi provinsi yang jumlah penduduk antara dua juta jiwa sampai enam juta jiwa¹³;
3. 4% bagi provinsi yang jumlah penduduknya enam juta jiwa sampai dengan dua belas juta jiwa¹⁴;
4. 3% bagi provinsi yang jumlah penduduknya lebih dari dua belas juta jiwa¹⁵.

Selain Bakal Pasangan Calon Gubenur dan Wakil Gubernur, Bakal Pasangan Calon Perseorangan untuk Pemilukada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota juga harus mengumpulkan dukungan sebagai berikut:

1. 6,5% bagi kabupaten/kota yang berpenduduk sampai dengan 250.000 jiwa¹⁶;
2. 5 % bagi kabupaten/kota yang berpenduduk 250.000 jiwa sampai dengan 500.000 jiwa¹⁷;
3. 4 % bagi kabupaten/kota yang berpenduduk 500.000 jiwa sampai dengan 1.000.000 jiwa¹⁸; dan

11 Ibid., ps.59 ayat (2)

12 Ibid., ps.59 ayat (2a) huruf a

13 Ibid ., ps.59 ayat (2a) huruf b

14 Ibid ., ps.59 ayat (2a) huruf c

15 Ibid., ps.59 ayat (2a) huruf d

16 Ibid ., ps 59 ayat (2b) huruf a

17 Ibid ., Ps.59 ayat (2b) huruf b

18 Ibid ., Ps 59 ayat (2b) huruf c

4. 3% bagi kabupaten/kota yang berpenduduk lebih dari 1.000.000 jiwa¹⁹.

Syarat dukungan bagi pasangan calon perseorangan harus tersebar di 50% kabupaten/kota bagi Pemilukada Gubernur dan Wakil Gubernur,²⁰ dan tersebar di 50% kecamatan bagi Pemilukada Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.²¹ Dukungan tersebut dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²² Terkait syarat yang dicantumkan dalam Undang-Undang nomor 12 Tahun 2008 sebagai perubahan Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi telah menggariskan bahwa terdapat dua hak asasi manusia di dalam tahapan pencalonan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tidak boleh dilanggar, yakni: *The right to be a candidate* (hak untuk mencalonkan diri) dan *The right to propose a candidate* (hak untuk mengajukan calon).²³ Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi memberikan definisi terhadap dua hak tersebut sebagai berikut:

1. “*The right to be a candidate*” sebagai hak bagi warga masyarakat untuk ikut serta dalam pencalonan kepala daerah. Apabila hak ini dibatasi sehingga hanya kalangan tertentu saja yang mempunyai akses untuk ikut pencalonan, akan mengurangi nilai demokrasi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 telah memberikan akses untuk menjadi calon kepala daerah tidak hanya terbuka bagi mereka yang dicalonkan oleh partai politik tetapi juga melalui jalur independen yang maksudnya membuka akses lebih luas kepada masyarakat untuk dapat menjadi calon dan hal demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Persyaratan calon merupakan hal yang wajar asal syarat tersebut ditentukan secara proporsional dan rasional dan tidak dimaksudkan sebagai

19 Ibid., Ps 59 ayat (2b) huruf d

20 Ibid.,Ps.59 ayat (2c)

21 Ibid., Ps.59 ayat (2d)

22 Ibid., Ps.59 ayat (2e)

23 Putusan MK No.29/PUU-VIII-2010

upaya untuk melakukan diskriminasi terhadap warga masyarakat. Mekanisme pemberian izin dan rekomendasi di luar kelembagaan demokrasi untuk menetapkan calon tertentu pada hakikatnya bertentangan dengan *right to be a candidate* yang dimiliki oleh setiap warga negara;

2. *The right to propose a candidate* atau hak untuk mengajukan calon adalah hak yang sangat fundamental dalam proses demokrasi karena hak tersebut berada di tangan rakyat yang akan menentukan pilihannya. Meskipun rakyat diberi hak untuk memilih dalam proses demokrasi namun apabila ternyata rakyat tidak diberi hak untuk menentukan siapa yang akan dicalonkan melalui pranata demokrasi yang tersedia maka akan terjadi *faith a comply* atas hak masyarakat karena rakyat harus memilih calon yang telah disediakan dan apabila hal demikian terjadi maka pemilihan umum hanya berfungsi sebagai pemberi legitimasi belaka dan bukan merupakan proses demokrasi yang sebenarnya.”²⁴

Banyaknya gugatan dalam tahapan pencalonan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, dikarenakan ketidakpuasan Bakal Pasangan Calon atau Pasangan Calon terkait penetapan pasangan calon yang ditetapkan oleh KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah. Dalam penyelesaiannya, gugatan tersebut selalu dikabulkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Akan tetapi, walaupun Pengadilan Tata Usaha Negara sudah mengabulkan gugatan pemohon, banyak dari putusan tersebut yang tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang tidak dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkadang dijadikan dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara dikarenakan telah terjadi pencederaan terhadap prinsip negara hukum dengan tidak menghormati Putusan Tata Usaha Negara. Salah satu Putusan Mahkamah Konstitusi yang mempertimbangkan ketidakpatuhan KPU dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dibaca di dalam Putusan Mahkamah

24 Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-VIII-2010 Permohonan Pengujian Pasal 58 huruf o Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal.64-65

Konstitusi nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 terkait Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura. Dalam putusan tersebut, terhadap KPU Kota Jayapura yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

Bahwa dalam beberapa perkara Pemilukada yang pernah diperiksa oleh Mahkamah, terdapat pula beberapa kasus di mana Termohon dengan sengaja mengabaikan Putusan dari suatu lembaga peradilan meskipun masih ada kesempatan untuk melaksanakannya. Bahkan beberapa di antaranya sengaja diulur-ulur oleh termohon dengan cara mengajukan banding terhadap kasus-kasus tersebut pada ujung waktu pengajuan banding agar Para Bakal Calon Pasangan menjadi tidak memiliki kesempatan untuk mendaftar atau tidak diikutsertakan sebagai Peserta Pemilukada. Hal yang demikian menurut Mahkamah merupakan tindakan yang menyalahi hukum dan konstitusionalisme serta berdampak buruk bagi tegaknya kehormatan badan peradilan, prinsip-prinsip nomokrasi (kedaulatan hukum), dan prinsip-prinsip demokrasi (kedaulatan rakyat). Hak konstitusional warga negara untuk dipilih yang telah dijamin tegas di dalam Pasal 27 dan Pasal 28D UUD 1945 seharusnya tidak dikesampingkan dengan memanipulasi keterbatasan waktu atau memanipulasi lingkup kewenangan aparat penyelenggara Pemilu atau Pemilukada. Jika hal ini terjadi, akan berpotensi melanggar rasa keadilan dan hak konstitusional Para Bakal Pasangan Calon;

Bahwa berdasarkan pengamatan dan pengalaman selama memeriksa perkara Pemilukada, Mahkamah juga menemukan adanya indikasi dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Kabupaten/Kota yang bertendensi untuk menghalang-halangi terpenuhinya syarat bakal Pasangan Calon atau sebaliknya berupaya untuk meloloskan bakal Pasangan Calon yang tidak memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta Pemilukada dengan motif pemihakan atau untuk memenangkan ataupun mengalahkan Pasangan Calon tertentu. Indikasi-indikasi pelanggaran seperti ini nampaknya telah dan akan menjadi modus yang sangat membahayakan bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Untuk memperbaiki kualitas demokrasi seraya

menegakkan hak-hak konstitusional warga negara, Komisi Pemilihan Umum (Pusat) seyogyanya melakukan tindakan-tindakan administratif yang tegas atas permasalahan seperti ini.²⁵

Dalam negara hukum, kepatuhan hukum dapat bersifat *compliance* dan *identification*. Kepatuhan yang bersifat *compliance* terjadi karena sanksi pemaksa akan diberlakukan apabila ada tindakan ketidakpatuhan. Terhadap kepatuhan yang bersifat *compliance* dapat tergambar sebagai berikut:

*“Laws direct a set of people, those dwelling within the jurisdiction of legal system in question, to perform or refrain from certain actions. Invariably, the person in question, call them the citizens, through some noncitizens are often among those directed, might sometimes prefer not to do or to refrain as the law directs them. With that in mind, the law normally establishes various penalties for noncompliance, which it terms misperformance (offence, misdemeanor, crime, and so forth)....”*²⁶

Sedangkan kepatuhan yang bersifat *identification* meletakkan kepatuhan sebagai kepatuhan antar hubungan sesama manusia. Sanksi moral dan sosial akan diberikan apabila ada masyarakat yang tidak patuh.

Selain *compliance* dan *identification*, dikenal juga kepatuhan yang bersifat *Internalization*. Kepatuhan terhadap putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi bisa dikatakan akan paling baik dan ideal apabila kepatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota bersifat *Internalization*. Arti dari kepatuhan *internalization* adalah kesukarelaan dan/atau keinginan untuk sadar dan taat hukum dari lubuk hati yang paling dalam sehingga Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dapat melaksanakan penetapan dan/atau Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi.

Kepatuhan atau ketidakpatuhan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara sangat kental dengan kepentingan yang melatarbelakanginya. Menurut Achmad Ali, sebenarnya jenis ketaatan yang paling mendasar sehingga seseorang

25 Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 196-198/PHPU.D-VIII/2010 Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, hal. 410-412.

26 Ahmad Ali, op.cit., Menguk Teori Hukum..., hal. 371.

menaati atau tidak menaati hukum adalah karena adanya kepentingan.²⁷

KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam mematuhi atau tidak mematuhi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konstitusi lebih pada ketaatan yang bersifat *identification* dikarenakan pengaruh/kepentingan untuk menaati berasal dari luar diri KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Tidak ada sanksi bagi yang tidak mentaati sehingga bukan kepatuhan yang bersifat *internalization*. Kepatuhan yang bersifat *identification* ini yang dilaksanakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam kondisi khusus, kepentingan untuk menaati dilatarbelakangi untuk mengakomodasi kepentingan salah satu pasangan calon yang berkompetisi dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kepatuhan yang bersifat *internalization* merupakan yang paling baik dan ideal. Kepatuhan *internalization* menuntut kesukarelaan dari KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan cara merenung apakah keputusan yang diambil sebagai pejabat administrasi sudah benar atau terdapat kesalahan yang harus dikoreksi. Apabila terdapat kesalahan, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota harus berlapang dada untuk mengakui adanya kesalahan dan melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memperbaiki keputusan sebelumnya. Selain KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, yang harus merenung terhadap keputusan yang diambil, bakal pasangan calon dan/atau masyarakat yang tidak puas dengan keputusan KPU tersebut harus juga merenung. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari masyarakat juga harus ditumbuhkan. Masyarakat harus dididik sadar dan taat hukum. Sebagai contoh ketika dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, bakal pasangan calon melakukan introspeksi diri apakah benar tidak memenuhi syarat. Apabila bakal pasangan calon mengetahui dirinya tidak memenuhi syarat, tidak perlu memaksakan diri untuk menempuh upaya hukum dengan menggugat di pengadilan.

Kepatuhan hukum yang bersifat *internalization* juga menunjukkan jiwa dari warga negara yang siap menang dan siap kalah. Apabila diperhatikan

27 Ahmad Ali, op.cit. Menguak Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence) Vol.1, (Jakarta: Kencana Media Group, 2009), hal.349-350

gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara disebabkan tidak adanya jiwa siap menang dan siap kalah diantara bakal/pasangan calon yang berkompetisi. Sudah nyata-nyata tidak memenuhi syarat dan/atau kalah dari kompetisi bebas dan adil, masih saja tidak puas dengan menggugat ke pengadilan. Kepentingan politik dan ideologi masing-masing kandidat serta ambisi untuk menjadi yang nomor satu di daerah masing-masing sangat kental dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 9 Tahun 2004 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang nomor 51 Tahun 2009 menurut penulis mengandung kelemahan yang dapat mendorong ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Kelemahan-kelemahan tersebut antara lain:

1. Kelemahan Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang nomor 51 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap diterima, tergugat tidak melaksanakan kewajibannya mencabut Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa, Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Artinya dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap dapat diabaikan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak putusan in casu berkekuatan hukum tetap.
2. Kelemahan Pasal 116 ayat (3). Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban mencabut keputusan dan menerbitkan keputusan baru, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut. Artinya terhadap Putusan yang mencabut dan memerintahkan penerbitan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang baru, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota mempunyai waktu 90 (sembilan puluh hari) sejak putusan berkekuatan hukum tetap untuk tidak melaksanakan putusan tersebut.

3. Bagaimana apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota melakukan upaya hukum banding dan kasasi, bisa dibayangkan jangka waktu yang harus ditanggung oleh penggugat untuk memperoleh kepastian hukum;
4. Ditambah lagi tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sangat singkat antara enam bulan sampai dengan delapan bulan sehingga mungkin saja terjadi kondisi dimana calon terpilih sudah dilantik namun dikemudian hari terdapat Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang dibatalkan.
5. Sanksinya bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan putusan berkekuatan hukum tetap pun sangat ringan berupa pembayaran uang paksa dan/atau sanksi administrasi. Perlu diketahui pula besaran ganti rugi dan kompensasi yang akan diterima oleh penggugat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara adalah paling sedikit Rp 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) dan paling banyak Rp 5.000.000 (lima juta rupiah) bagi ganti rugi, dan paling sedikit Rp 100.000 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 2.000.000 (dua juta rupiah) bagi kompensasi.
6. Sanksi ganti rugi dan kompensasi yang sangat ringan pun juga dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Jadi, tidak dibebankan kepada harta pribadi Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota

Selain ketidakpatuhan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, KPU Provinsi/Kabupaten/Kota juga tidak patuh di dalam melaksanakan Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara yang ditetapkan sebelum dijatuhkannya putusan. Penetapan pengadilan Tata Usaha Negara pada umumnya menetapkan penundaan dari pelaksanaan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa. Sebagai contoh, penundaan yang dilakukan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan terkait Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan dalam

perkara Nomor 81/G/PEN/200/PTUN-MDN, tanggal 21 Oktober 2010 dengan amar penetapan sebagai berikut:

“Memerintahkan kepada tergugat (Ketua Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan), serta pihak manapun juga untuk menunda pelaksanaan dan tindak lanjut Surat Keputusan Tergugat yaitu:

Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010 selama proses pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, hingga sengketa ini memperoleh putusan yang berkekuatan hukum tetap atau adanya penetapan lain dari hakim yang menyatakan sebaliknya.”

Dari uraian diatas, yang menjadi pertanyaan besar adalah:

1. Apakah penundaan ditujukan pada penundaan penyelenggaraan pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah? atau
2. Apakah penundaan ditujukan hanya terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kabupaten Nias Selatan Nomor 41/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010, tanggal 4 Oktober 2010 tentang Perubahan Atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Nias Selatan Nomor 39/Kpts/KPU-Kab-002.434832/2010 tentang Penetapan Bakal Pasangan Calon Menjadi Pasangan Calon Peserta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Nias Selatan Tahun 2010?

Kita jawab terlebih dahulu pertanyaan nomor dua, jika yang ditunda adalah pelaksanaan dan tindak lanjut keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon, akansia-siamelakukan penundaan dikarenakan Keputusan KPU tentang Penetapan Pasangan Calon sudah selesai dilaksanakan ketika hari menetapkan pasangan calon. Apabila ada anggapan pelaksanaan dan tindak lanjutnya terkait kekhawatiran tidak bisa ikut kampanye, tidak dicantumkan dalam surat suara yang dicetak, dan menjadi pasangan calon yang dipilih ketika pemungutan suara, hal ini merupakan hal yang berbeda

dan bukan penundaan atas pelaksanaan tindak lanjut Keputusan tentang Penetapan Pasangan Calon (tahapan pencalonan). Mengapa? Ketika bakal pasangan calon khawatir tidak bisa ikut kampanye (tahapan kampanye), tidak dicantumkan dalam surat suara yang dicetak (tahapan pengadaan dan pendistribusian), dan menjadi pasangan calon yang dipilih ketika pemungutan suara (tahapan pemungutan dan penghitungan suara), maka yang minta ditunda adalah pelaksanaan Keputusan KPU terkait Jadwal, Program, dan Tahapan, yang akan menjawab pertanyaan nomor 1 bukan Keputusan terkait Penetapan Pasangan Calon.

Keputusan yang dikeluarkan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota sangat identik dengan selesainya tahapan pemilu kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Keputusan tentang penetapan Daftar Pemilih Tetap menandai berakhirnya tahapan pemutakhiran daftar pemilih, begitupula dengan Keputusan Penetapan Pasangan Calon menandai berakhirnya tahapan pencalonan. Ketika tahapan pencalonan berakhir maka akan dimulai tahapan selanjutnya yakni tahapan Kampanye sehingga tidak ada peluang dan waktu untuk menunda terhadap pelaksanaan keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara sepanjang tidak dilakukan penundaan terhadap Keputusan Jadwal, Tahapan, dan Program.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa di dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dikenal adanya tenggang waktu untuk memperbaiki keputusan yang terdapat kesalahan karena tahapan berikutnya tetap berjalan. Akibatnya penundaan yang dilakukan oleh pengadilan Tata Usaha Negara menjadi tidak efektif. Putusan baru diputuskan sesudah tahapan pemungutan suara. Dengan kondisi demikian, akan sangat sulit untuk melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ketika hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sudah ada. Bahkan, ada putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara yang diputuskan ketika pasangan calon terpilih akan dilantik pasca persidangan perselisihan hasil pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi sudah selesai. Seperti yang terjadi dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Depok, dimana Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan HANURA tidak memenuhi syarat mendukung Yuyun Wirasaputra sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara menyatakan Keputusan KPU Kota Depok terkait penetapan pasangan calon

tidak sah padahal ketika persidangan di Mahkamah Konstitusi Badrul Kamal sebagai pemohon juga sudah mengungkapkan hal yang sama tetapi putusan Mahkamah Konstitusi menolak permohonan Badrul Kamal.

Permasalahan pelaksanaan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak boleh dibiarkan berlarut-larut tanpa solusi yang jelas. Oleh karena itu, penulis mengajukan beberapa pilihan hukum sebagai tawaran solusi agar ke depan terjadi perbaikan di dalam pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Solusi yang penulis tawarkan sebagai berikut:

1. Pembatasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara.

Tawaran solusi yang penulis berikan sebagai alternatif pertama berupa pembatasan kompetensi absolut dari Pengadilan Tata Usaha Negara. Pembatasan kompetensi Absolut dilakukan dengan cara Pengadilan Tata Usaha Negara menarik diri dari kewenangan untuk memeriksa dan mengadili sengketa administrasi terkait Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bukan menyangkut hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Analogi yang bisa digunakan adalah kompetisi pemilu karena adalah kompetisi politik yang dapat diibaratkan sebagai pertandingan sepakbola. Kewenangan untuk menyelesaikan sengketa terletak pada wasit dan hakim garis yang mengawasi jalannya pertandingan, yang dalam hal ini merupakan KPU dan jajarannya serta Pengawas Pemilu dan jajarannya. Namun, terhadap alternatif pertama diperlukan dasar hukum berupa Undang-Undang yang mengatur penyelesaian Sengketa Administrasi terhadap putusan yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pada ranah perwasitan. Jadi, bukan pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Walaupun demikian, ada pengecualian terhadap alternatif pertama, dengan mengajukan tawaran solusi alternatif yang kedua dengan memperhatikan keberlakuan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada yakni pengadilan Tata Usaha Negara tetap memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengadili Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bukan menyangkut hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil

Kepala Daerah. Tawaran alternatif solusi yang kedua ini membutuhkan terpenuhinya syarat sebagai berikut yang harus diatur di dalam Undang-Undang, yakni:

A. Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Khusus.

Di dalam ketentuan harus diatur mengenai keberadaan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara khusus sengketa Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota selain Keputusan bukan menyangkut hasil. Penulis, memperhatikan di berbagai Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang memeriksa dan mengadili Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota, Hakim yang memeriksa dan mengadili sangat kurang memahami sengketa pemilukada. Sengketa pemilukada merupakan sengketa yang bersifat khusus, selain ilmu hukum administrasi, hakim juga harus mengerti substansi dan prosedur ketentuan perundang-undangan terkait pemilukada. Hakim khusus ini dibekali dengan pengetahuan kepemiluan yang memadai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pemilukada yang berlaku. Tentu saja hakim khusus ini diambil dari hakim Pengadilan Tata Usaha Negara yang menangani sengketa Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara pada umumnya.

B. Upaya Hukum

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1986 menganut prinsip bahwa gugatan yang diajukan tidak menghalangi pelaksanaan Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara yang dipersengketakan sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Harus diatur batas maksimal upaya hukum yang dapat ditempuh sampai dengan Putusan Pengadilan yang berkekuatan Hukum Tetap. Tawaran yang bisa diajukan apabila untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Bupati/Walikota hanya bisa diajukan upaya banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, sedangkan bagi Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Provinsi hanya bisa diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Dalam hal ini, Putusan Pengadilan Tinggi atas

upaya banding dan Mahkamah Agung atas upaya kasasi bersifat final dan mengikat.

Upaya hukum hanya dapat diajukan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota apabila Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara mengabulkan gugatan penggugat. Hal ini sama dengan konsep dalam hukum pidana, apabila terhadap terdakwa yang dinyatakan bebas murni maka tidak bisa dilakukan upaya hukum sedangkan apabila terdakwa dinyatakan bersalah maka bisa menempuh upaya hukum. Dalam hal peradilan tata usaha negara yang dapat disamakan posisi dengan terdakwa adalah tergugat KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.

C. Penghindaran dalam menetapkan lembaga penundaan dalam gugatan sengketa administrasi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menjadi obyek sengketa.

Dalam proses pemeriksaannya, Pengadilan Tata Usaha Negara sebaiknya menghindari penetapan lembaga penundaan dan memutuskan penundaan atas Keputusan yang menjadi obyek sengketa karena dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, penundaan terhadap pelaksanaan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang bersifat individual, konkret, dan final akan memiliki keterkaitan terhadap penundaan penyelenggaraan pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tertuang di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota terkait program, jadwal, dan tahapan yang bersifat umum, konkret, dan final sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara langsung memeriksa dan mengadili pokok perkara. Pemeriksaan langsung terhadap pokok perkara dapat menghemat waktu pemeriksaan dan putusan dapat diputuskan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara lebih cepat serta tidak terlambat dalam menyesuaikan tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sedang berjalan.

Mahkamah Agung melalui Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia, Paulus Efendi Lotulung, menciptakan doktrin hukum yang wajib dipatuhi oleh seluruh Hakim Pengadilan Tata

Usaha Negara, yakni Peradilan Tata Usaha Negara sebaiknya langsung pada pemeriksaan pokok perkara dan tidak perlu dilakukan penundaan.²⁸ Doktrin yang dikeluarkan oleh Ketua Muda Mahkamah Agung tersebut sudah tepat dalam konteks Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mengingat tahapan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang singkat, penundaan tidak menunda Keputusan yang menjadi obyek sengketa melainkan Keputusan lain yang menyangkut program, jadwal, dan tahapan yang tidak menjadi objek sengketa.

D. Masa Tenggang Waktu

Di dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, mengatur bahwa “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Dalam pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus diatur tenggang waktu khusus pengajuan Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota ke Pengadilan Tata Usaha Negara karena pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berlangsung dalam waktu singkat. Tawaran yang bisa diajukan terkait batas waktu pengajuan gugatan terhadap Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota adalah tiga hari kerja sejak KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota menerbitkan keputusan. Batas pengajuan gugatan ini sama dengan batas waktu pengajuan gugatan perselisihan hasil Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ke Mahkamah Konstitusi.

Selain batas waktu pengajuan, masa tenggang juga harus mengatur waktu pemeriksaan perkara yang diajukan. Tawaran yang bisa diajukan sebagai solusi adalah 14 hari sama dengan waktu pemeriksaan perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Mahkamah Kostitusi. Upaya hukum hanya bisa dilakukan terhadap Putusan Pengadilan Tata

28 Supandi, Hakim Agung Tata Usaha Negara Wawancara dengan Prof Supandi di Mahkamah Agung Republik Indonesia, tanggal 27 Juni 2011

Usaha Negara yang mengabulkan gugatan penggugat. Masa tenggang untuk melakukan upaya hukum adalah tujuh hari sejak Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dibacakan. Masa tujuh hari ini digunakan oleh KPU Provinsi/Kabupaten/Kota untuk melakukan verifikasi dan klarifikasi ulang terhadap keputusan yang dibatalkan. Selain itu masa pemeriksaan sampai dengan putusan di tingkat banding bagi pemilukada kabupaten/kota atau kasasi bagi pemilukada provinsi harus dilakukan dalam tujuh hari kerja.

Pelaksanaan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap harus dilaksanakan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota dalam jangka waktu tiga hari sejak Putusan dibacakan. Masa tenggang harus dicantumkan di dalam Keputusan KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota tentang program, jadwal, dan tahapan. Dasar hukum dari pencatuman masa tenggang di dalam Keputusan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tentang program, jadwal, dan tahapan bisa diatur di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung untuk mengikat Peradilan Tata Usaha Negara seluruh Indonesia. Selain itu, juga harus diatur Peraturan KPU tentang Penetapan program, jadwal, dan tahapan untuk mengikat bakal pasangan calon, pasangan calon, dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang akan menggugat Keputusan KPU Provinsi/ Kabupaten/Kota. Selain itu, di dalam Peraturan KPU dan SEMA, pengaturan terkait masa tenggang dapat diatur pula dalam Undang-Undang.

2. Sanksi

Selama ini tidak ada sanksi yang dapat diberikan kepada KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Jadi, harus diatur mengenai sanksi bagi KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Apalagi, sanksi dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara hanya berupa pembayaran uang paksa, pengumuman di media cetak, hingga

dilaporkan kepada Presiden. Terkait dengan hal tersebut, rekomendasi sanksi yang dapat dijatuhkan apabila KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, berupa:

A. Sanksi Kode Etik

Sanksi Kode Etik yang bisa diberikan adalah pemberhentian bagi Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara. Misalnya, seperti yang terjadi dalam Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kota Jayapura, dimana Badan Pengawas Pemilu merekomendasikan pemberhentian Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura yang terbukti tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara melalui pemeriksaan Dewan Kehormatan. Pemeriksaan Dewan Kehormatan KPU Provinsi Papua memutuskan untuk memberhentikan Ketua dan Anggota KPU Kota Jayapura berdasarkan rekomendasi Badan Pengawas Pemilu tersebut. Namun demikian, menjadi catatan bahwa pemberhentian Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak menjadi kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili sepanjang sudah dilakukan pemeriksaan melalui Dewan Kehormatan. Misalnya, seperti yang terjadi di Kota Jayapura, Anggota KPU yang diberhentikan menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura atas pemberhentiannya melalui Dewan Kehormatan. Padahal, Dewan Kehormatan memberhentikan yang bersangkutan karena tidak mematuhi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Jayapura. Pengadilan Tata Usaha Negara dapat tetap berfungsi dalam hal menguatkan Putusan Dewan Kehormatan atau menyatakan tidak dapat diterima gugatan Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang diberhentikan melalui Dewan Kehormatan.

Dalam revisi Undang-Undang nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) diusahakan bersifat permanen. Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam hal ini Ketua Pengadilan, dapat

mendorong DKPP untuk memberhentikan Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang tidak mau melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi. Diharapkan pula, dalam penggantian ini, Ketua dan Anggota KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menggantikan dapat lebih taat hukum

B. Sanksi Perdata

Upaya hukum yang dapat ditempuh jika KPU Provinsi/Kabupaten/Kota tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah dengan menggugat secara perdata melalui pengadilan umum. Gugatan tersebut bisa dilakukan atas dasar Perbuatan Melawan Hukum (Pasal 1365 *Burgerlijk Wetbook*). Atas gugatan yang diajukan, pihak-pihak yang dirugikan dapat menuntut ganti rugi baik materil maupun immateril.

C. Sanksi Pidana

Sanksi pidana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 216 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dapat diterapkan kepada pejabat yang tidak mematuhi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berkekuatan hukum tetap.²⁹ Ketentuan tersebut juga dapat diterapkan pada pihak-pihak yang tidak melaksanakan Putusan dari lembaga peradilan lain dan Mahkamah Konstitusi. Ketentuan pidana tersebut dapat diintrodusir ke dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dengan bunyi ketentuan “Setiap orang dengan sengaja tidak menuruti perintah atau permintaan yang dilakukan menurut Undang-Undang berdasarkan Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, diancam dengan pidana penjara paling lama empat bulan dua minggu”.

29 Supandi, Kepatuhan Pejabat Tata Usaha Negara dalam Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara di Medan, Disertasi Ilmu Hukum (Medan:Sumatera Utara, 2005), hal 294.

MENINGKATKAN PELUANG KETERPILIHAN CALEG PEREMPUAN DALAM PEMILU LEGISLATIF INDONESIA

Oleh: Mauricio Claudio, IFES Indonesia & August Mellaz, Perludem

ABSTRAK

Keputusan MK yang memperbolehkan pemilih untuk memberikan suara kepada satu calon manapun (atau untuk partai saja) dan suara yang diberi langsung kepada calon tertentu, telah mengubah struktur surat suara dari daftar tertutup menjadi daftar terbuka. Akibatnya, surat suara terbuka dengan memungkinkan pilihan pemilih terhadap calon secara individu. Namun, perubahan menjadi surat suara dengan sistem terbuka, telah menimbulkan konsekuensi yang tidak disengaja meniadakan kuota gender, bagi pemilih yang sekarang dapat memilih seorang caleg, tanpa memandang urutan calon tersebut di dalam daftar calon partai dan tanpa memandang gender dari caleg tersebut. Tulisan ini menjelaskan tiga langkah yang dapat meningkatkan peluang terpilihnya caleg perempuan dalam konteks sistem surat suara daftar terbuka Indonesia saat ini. Opsi-opsi lainnya adalah mencadangkan kursi bagi kaum perempuan di dalam legislatif, atau sebuah sistem “top up” dimana tambahan caleg perempuan di legislatif yang berada di luar ruang lingkup makalah ini. Hal ini bukan berarti opsi-opsi tersebut tidak layak/patut untuk dibahas dan dipertimbangkan untuk diadopsi.

PADA tahun 2008, sebuah Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) menetapkan penentuan calon terpilih yang awalnya berdasarkan nomor

urut, diubah menjadi penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak. Kursi diberikan kepada kandidat tidak di bagian atas daftar calon, melainkan untuk para kandidat dengan total suara tertinggi. Akibatnya keputusan itu “membuka” daftar kandidat untuk pilihan pemilih yang sebenarnya menggantikan sistem sebelumnya dari daftar “tertutup”¹. Sebelum diterbitkannya keputusan MK tersebut, partai politik mengajukan daftar calon anggota legislatif (caleg) mereka di setiap daerah pemilihan, daftar caleg tersebut terdiri dari nama para caleg berdasarkan nomor urut yang ditentukan oleh partai.

“Kuota gender” yang dinyatakan di dalam Undang-Undang Pemilu mewajibkan daftar caleg terdiri dari sejumlah minimum caleg perempuan di posisi nomor jadi (*winning positions*) yaitu urutan atas daftar caleg. Para pemilih disodorkan surat suara yang berisi daftar caleg dari partai, yang terdiri paling sedikit 30% perempuan, yang diurutkan berdasarkan nomor urut yang ditentukan partai berdasarkan persyaratan penempatan di dalam undang-undang. Seorang pemilih dapat memilih daftar caleg partai, atau tidak sama sekali, tetapi seorang pemilih tidak dapat memberikan suaranya kepada kandidat saja.

Keputusan MK mengubah semuanya dengan memperbolehkan pemilih untuk memberikan suara kepada satu calon manapun (atau untuk partai saja) dan suara yang diberi langsung kepada calon tertentu meningkatkan peluang calon itu untuk dipilih dibanding calon lain di daftar calon yang sama. Sehingga keputusan MK mengubah struktur surat suara dari daftar tertutup menjadi daftar terbuka. Akibatnya, surat suara terbuka dengan memungkinkan pilihan pemilih terhadap calon secara individu.

Namun, perubahan menjadi surat suara dengan sistem terbuka, telah menimbulkan konsekuensi yang tidak disengaja meniadakan kuota gender, bagi pemilih yang sekarang dapat memilih seorang caleg, tanpa memandang urutan calon tersebut di dalam daftar calon partai dan tanpa memandang gender dari caleg tersebut. Hal ini melengkapi makalah Andrew Reynolds

1 Daftar calon tertutup adalah sebuah daftar dimana pemilih dapat memberikan suaranya untuk partai, tetapi tidak dapat memberikan suaranya kepada caleg dari partai yang menjadi pilihannya. Daftar calon dimana pemberian suara kepada calon diperbolehkan tapi pemberian suara itu dihitung sebagai suara kepada partai sendiri juga bisa digolongkan sebagai daftar calon tertutup. Surat suara bersifat “tertutup” berdasarkan kenyataan bahwa pemilih dapat memberikan suaranya kepada sebuah partai dan menerima daftar caleg partai, atau memberikan suara kepada partai lainnya.

dan August Mellaz berjudul “Pemilu Indonesia: Mendiskusikan Penguatan Sistem” yang menjelaskan tiga langkah yang dapat meningkatkan peluang terpilihnya caleg perempuan dalam konteks sistem surat suara daftar terbuka Indonesia saat ini. Opsi-opsi lainnya adalah mencadangkan kursi bagi kaum perempuan di dalam legislatif, atau sebuah sistem “*top up*” dimana tambahan caleg perempuan di legislatif yang berada di luar ruang lingkup makalah ini. Hal ini bukan berarti opsi-opsi tersebut tidak layak/patut untuk dibahas dan dipertimbangkan untuk diadopsi.

1. MENINGKATKAN JUMLAH CALON

Teori dan berbagai studi empiris menunjukkan bahwa peluang bagi caleg perempuan untuk terpilih meningkat tidak hanya ketika jumlah caleg perempuan relatif terhadap caleg laki-laki meningkat, tetapi juga ketika jumlah absolut caleg perempuan yang maju dalam pemilu meningkat. Satu cara untuk mencapai hal ini adalah memperbesar *district magnitude* (besaran daerah pemilihan).² Cara yang lain adalah mewajibkan partai-partai politik untuk menyajikan lebih banyak caleg dibandingkan dengan yang akan dipilih dalam daerah pemilihan dan/atau untuk mewajibkan partai-partai politik untuk menyajikan daftar caleg yang terdiri dari 50% kaum perempuan dan 50% laki-laki.

Hasil dari pemilu legislatif nasional 2009 menunjukkan bahwa penempatan calon masih penting walaupun telah terjadi perubahan menjadi daftar calon terbuka. Para pemilih cenderung untuk memberikan suara kepada para calon yang ada di urutan teratas di dalam daftar. Persyaratan bahwa daftar caleg yang berisi jumlah calon laki-laki dan perempuan yang seimbang dapat diperkuat dengan mewajibkan penempatan para caleg perempuan di urutan teratas daftar caleg.³

2 Berdasarkan diskusi yang masih berjalan untuk mengamandemen undang-undang tentang pemilu legislatif, diharapkan bahwa besaran daerah pemilihan akan menurun.

3 Berdasarkan riset dari Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Research Center on Politic of Indonesia University – Puskapol UI) menyatakan bahwa lebih dari 80% kandidat yang saat ini menduduki kursi di DPR berada pada nomor urut atas antara 1, 2, dan 3. Sedangkan kurang dari 20% sisanya bukan berasal dari nomor urut atas. 360 orang laki-laki terpilih berada pada nomor urut 1. Sedangkan 106 perempuan yang terpilih mayoritas berada pada peringkat 2

Sebagai contoh, di dalam sebuah daerah pemilihan yang terdiri dari tiga kursi yang tersedia, setiap partai politik yang bersaing di dalam daerah pemilihan itu diwajibkan untuk menyajikan daftar caleg yang terdiri dari dua caleg laki-laki dan dua caleg perempuan. Di dalam sebuah daerah pemilihan dimana empat kursi tersedia, partai-partai politik akan diwajibkan untuk mengajukan daftar caleg yang terdiri dari tiga caleg perempuan dan tiga caleg laki-laki.

Kelemahan dari sistem ini adalah bertambahnya ukuran surat suara dan kerumitan karena lebih banyaknya caleg yang harus diakomodasi di dalam surat suara, meningkatkan beban kerja bagi badan penyelenggara pemilu dalam verifikasi pencalonan, dan dalam proses penghitungan dan tabulasi hasil, yang keduanya disebabkan oleh bertambahnya jumlah caleg. Namun, dari sisi dampak, langkah ini tidak diharapkan menghasilkan peningkatan yang cukup berarti dalam jumlah wanita terpilih.

2. MENETAPKAN JUMLAH MINIMUM CALEG PEREMPUAN TERPILIH DI DALAM SEBUAH DAERAH PEMILIHAN

Ketentuan seperti ini akan menjamin jumlah minimum caleg perempuan terpilih dari masing-masing daerah pemilihan sehingga ketika seluruh daerah pemilihan dijumlahkan, akan menghasilkan minimum jumlah caleg perempuan di legislatif. Daripada meningkatkan peluang bagi kaum perempuan dengan meningkatkan jumlah caleg perempuan, langkah ini menerapkan kuota terhadap hasil di daerah pemilihan.

Sebagai contoh, di dalam sebuah daerah pemilihan dimana terdapat tiga kursi tersedia, undang-undang pemilu mensyaratkan bahwa tidak kurang dari satu kursi harus diisi oleh perempuan. Di dalam sebuah daerah pemilihan dimana terdapat tujuh kursi, undang-undang pemilu mewajibkan tidak kurang dari dua kursi harus diisi oleh perempuan.

atau 3. Berdasarkan data dari Andrew Reynolds dan August Mellaz dalam Paper Indonesia: Areas of Electoral Law under Discussion, Perludem-IFES, August 2011, jumlah perempuan yang terpilih adalah 101 atau 18,04%. Jumlah ini sesuai dengan data Inter-Parliamentary Union (IPU) per 31 Agustus 2011. Jumlah tambahan anggota DPR adalah karena dampak dari Penggantian Antar Waktu.

Secara operasional, ketentuan ini dilaksanakan menurut proses alokasi kursi yang berlaku saat ini. Namun, jika proses alokasi kursi ini tidak menghasilkan minimum jumlah perempuan yang terpilih di dalam daerah pemilihan tertentu, caleg laki-laki pemenang dengan jumlah suara paling rendah tidak digunakan dan kursinya diberikan kepada caleg perempuan dari partai yang sama yang bukan pemenang dan memiliki jumlah suara tertinggi. Proses ini diulangi hingga kuota gender di dalam daerah pemilihan tercapai.

Kelemahan operasional pendekatan ini adalah bahwa pendekatan ini menambah kerumitan dari proses alokasi kursi yang telah amat rumit. Kelemahan lainnya adalah potensi penolakan kursi caleg laki-laki yang jumlah suaranya lebih tinggi dari caleg perempuan pemenang. Kuota gender seperti ini akan mengakibatkan beberapa kasus pemberian kursi kepada caleg perempuan yang jumlah suaranya tidak mencukupi untuk terpilih.

Pendekatan ini juga mengakibatkan risiko politik bahwa perempuan yang terpilih dengan suara lebih rendah daripada caleg pria yang tidak terpilih lainnya akan dipandang atau diperlakukan sebagai “anggota legislatif kelas dua”, yang mengakibatkan mereka rentan terhadap tuduhan bahwa mereka hanya memenangkan kursi mereka karena adanya kuota. Dampak-dampak yang mungkin beragam mulai dari anggota parlemen menjadi lemah dan tidak efektif saat permulaan masa tugas mereka, seruan untuk menghapuskan ketentuan tersebut pada pemilu mendatang karena persepsi caleg perempuan yang terpilih tidak memiliki kualifikasi, tidak pantas atau tidak benar-benar populer.

3. MEMBERIKAN SUARA YANG DIBERIKAN UNTUK PARTAI KEPADA GENDER YANG KURANG KETERWAKILANNYA

Setelah keputusan MK tersebut, seorang pemilih dapat memberikan suaranya kepada sebuah partai, atau memberikan suaranya kepada seorang caleg dari partai, dan suara yang diberi kepada caleg tertentu meningkatkan peluang caleg itu untuk dipilih dibandingkan caleg lain di partai yang

sama. Suara yang diberikan kepada partai saja (“*party votes*”) digunakan untuk menghitung apakah partai memenuhi ambang batas, dan setelah ditambahkan dengan suara yang diberikan kepada semua caleg dari partai di masing-masing daerah pemilihan, digunakan untuk mengalokasikan jumlah kursi di dalam sebuah daerah pemilihan di antara partai-partai yang bersaing di dalam daerah pemilihan tersebut berdasarkan jumlah suara dari setiap partai. Dalam proses ini berarti “suara partai” (“*party votes*”) tidak berperan dalam pemilihan caleg dari dalam daftar caleg partai. Sebagai akibatnya, sejumlah suara partai tidak digunakan atau “dibuang” dalam alokasi kursi untuk para caleg.

Untuk meningkatkan peluang perempuan untuk pemilu dan untuk memberikan dorongan agar daftar caleg terdiri dari 50% calon laki-laki dan 50% caleg perempuan, suara partai (*party votes*) harus diberikan secara *en block* kepada caleg perempuan dan laki-laki, dengan setengah dari suara partai diberikan kepada blok caleg laki-laki dan setengah dari suara partai diberikan kepada blok caleg perempuan. Di dalam daftar caleg dimana perempuan mewakili kurang dari 50% caleg, hal ini akan mengakibatkan setiap caleg perempuan diberikan lebih banyak suara partai daripada setiap caleg laki-laki.

Sebagai contoh, di dalam sebuah daerah pemilihan partai politik X menyajikan daftar caleg 7 orang, yang terdiri dari dua caleg perempuan dan lima caleg laki-laki. Jumlah suara partai untuk partai X di dalam daerah pemilihan adalah 3.500 suara. Dari 3.500 surat suara tersebut, setengahnya (1.750) diberikan kepada caleg laki-laki, dan setengahnya (1.750) diberikan kepada caleg perempuan. Pembagian jumlah suara partai yang diberikan dengan jumlah kandidat per blok gender menyebabkan setiap caleg laki-laki mendapat “*boost*” suara 350 (1.750 dibagi lima) suara, sementara setiap caleg perempuan mendapatkan 875 suara (1.750 dibagi dua).

Dapat dilihat bahwa lebih sedikit caleg perempuan di dalam daftar, lebih banyak suara diterima caleg perempuan relatif dibandingkan dengan caleg laki-laki. Sama halnya, jika daftar caleg diisi dengan jumlah caleg perempuan dan laki-laki yang seimbang, maka suara partai yang diberikan tidak menyebabkan peningkatan peluang caleg laki-laki dibandingkan dengan perempuan atau caleg perempuan dibandingkan caleg laki-laki, karena seluruh caleg diberikan sejumlah suara yang sama. Akibatnya, mekanisme ini memiliki masukan negatif yang *built-in* sesuai dengan

perbedaan relatif pencalonan perempuan dan laki-laki.

Kelemahan pendekatan ini adalah perlunya peningkatan pendidikan pemilih di dalam menjelaskan dampak memberikan suara partai dan suara kandidat (caleg), juga meningkatnya kerumitan dalam tabulasi hasil dan proses alokasi kursi.

SIMULASI

Opsi 2. Persyaratan Jumlah Minimum Kandidat Perempuan Terpilih di setiap Daerah Pemilihan

Pada daerah pemilihan X dengan 9 partai politik dan disediakan 6 kursi. Jumlah minimal kandidat terpilih perempuan adalah dua atau 30%. Pada situasi pertama, tanpa melibatkan batas minimum kandidat perempuan terpilih, maka kandidat yang terpilih berdasarkan suara terbanyak 6 orang laki-laki.

Sedangkan, jika menggunakan jumlah minimum perempuan terpilih di dapil, maka dua kandidat laki-laki dari partai E dan F adalah kandidat yang suara terbanyaknya paling kecil diantara kandidat partai lain. Sehingga, kandidat partai E dan kandidat partai F, digantikan oleh kandidat perempuan dari masing-masing partai yang suaranya terbanyak.

Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik Pada Daerah Pemilihan X dengan Alokasi 6 Kursi

NO. URUT	PARTAI	SUARA	%	TOTAL KURSI
1	A	30,543	4.67%	0
2	B	35,036	5.35%	0
3	C	94,392	14.43%	1
4	D	39,671	6.06%	0
5	E	61,972	9.47%	1
6	F	143,462	21.93%	1
7	G	98,003	14.98%	1
8	H	42,523	6.50%	1
9	I	108,714	16.61%	1
		654,316		6

Perolehan Kursi Partai dan Kandidat Terpilih

PARTAI POLITIK	KURSI	JENIS KELAMIN KANDIDAT TERPILIH	SUARA CALON
I	1.	Laki-Laki	38,933
G	1.	Laki-Laki	39,381
C	1.	Laki-Laki	30,318
E	1.	Laki-Laki	31,390
H	1.	Laki-Laki	8,333
D	1.	Laki-Laki	15,828

Perubahan Perolehan Kursi Partai dan Kandidat Terpilih

PARTAI POLITIK	KURSI	JENIS KELAMIN KANDIDAT TERPILIH	SUARA CALON
I	1.	Laki-Laki	38,933
G	1.	Laki-Laki	39,381
C	1.	Laki-Laki	30,318
E	1.	Laki-Laki	31,390
H	1.	Perempuan	4,251
D	1.	Perempuan	5,223

Opsi 3. Penambahan Suara Partai Kepada Kandidat

Pada daerah pemilihan X, perolehan suara Partai A adalah 35 ribu suara. Kandidat yang dicalonkan oleh partai A adalah 7 orang, terdiri dari 5 laki-laki dan 2 orang perempuan dengan perolehan suara kandidat masing-masing seperti di table bawah.

Dengan adanya mekanisme penambahan suara partai politik kepada para kandidat berdasarkan blok jenis kelamin, maka perolehan suara kandidat perempuan bertambah secara signifikan.

Tambahan Suara Partai

PARTAI A	SUARA PARTAI	KANDIDAT	SUARA	BLOK LAKI-LAKI	BLOK PEREMPUAN	TOTAL SUARA KANDIDAT
				17,500	17,500	
	35,000	Laki-laki	6,000	3,500		9,500
		Laki-laki	5,000	3,500		8,500
		Laki-laki	2,000	3,500		5,500
		Laki-laki	3,500	3,500		7,000
		Laki-laki	2,500	3,500		6,000
		Perempuan	3,000		8,750	11,750
		Perempuan	2,500		8,750	11,250
	35,000		24,500	17,500	17,500	

PROSES PERHITUNGAN PEROLEHAN SUARA-KURSI PARTAI POLITIK

“Rekomendasi Perubahan dalam Revisi Undang-Undang Pemilu Legislatif 2014”

Oleh: Mauricio Claudio, IFES Indonesia & August Mellaz, Perludem

ABSTRAK

Kompleksitas perhitungan atau konversi suara partai politik menjadi kursi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Peraturan Teknis KPU menimbulkan kesulitan dalam implementasinya. Tulisan ini bertujuan untuk memberikan sejumlah rekomendasi untuk menyederhanakan permasalahan tersebut yang ditujukan pada pembuat kebijakan, DPR, penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu), peserta Pemilu, dan juga organisasi masyarakat, serta masyarakat sipil.

UNDANG-UNDANG Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Legislatif selanjutnya disebut “Undang-Undang”, yang menjadi pedoman pelaksanaan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tahun 2009 telah memperlihatkan kompleksnya proses perhitungan atau konversi suara partai politik menjadi kursi. Proses atau tata cara yang diatur dalam Undang-Undang dan kemudian diatur lebih lanjut dalam peraturan teknis KPU (Komisi Pemilihan Umum) juga tidak mampu dipahami dengan baik serta diikuti dengan kurang akuratnya data dan ketidakkonsistenan dalam praktek atau implementasinya. Situasi ini menyebabkan proses alokasi

kursi yang saling bertentangan satu dengan lainnya¹ serta membuat proses alokasi perolehan kursi partai politik yang dilaksanakan oleh KPU dalam beberapa tahapan kurang akurat dan menimbulkan gugatan hukum ke Mahkamah Konstitusi.

Menjadi penting untuk diakui sejak awal bahwa masalah-masalah yang membebani proses alokasi kursi pada tahun 2009, bukanlah dipengaruhi oleh pilihan formula *electoral* (formula penghitungan) atau terbatas hanya pada periode pascapemberian suara dan penghitungan suara. Lebih dari itu, segala kontroversi yang mewarnai proses alokasi suara-kursi partai politik pada Pemilu 2009 merupakan puncak dari segenap konsekuensi yang telah diperkirakan akan muncul akibat dari kerumitan proses, kurangnya pemahaman tentang tata cara perhitungan suara-kursi, lemahnya konsistensi pelaksanaan dari peraturan, baik oleh para pembuat Undang-Undang, partai politik, penyelenggara, dan para pemilih.

Masalah yang paling serius, mungkin, adalah kurang tepatnya teks dari Undang-Undang, terlambatnya pengesahan, dan lemahnya sosialisasi peraturan KPU tentang tata cara penghitungan perolehan suara-kursi kepada publik. Kontradiksi yang sangat terlihat antara Undang-Undang dan peraturan, dapat dilihat sebagai contoh, Pasal 205 Ayat (4) Undang-Undang menyatakan:

Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR.²

Di lain pihak, Pasal 23 (1.3a) Peraturan Alokasi Kursi (Peraturan KPU 15/2009) menyatakan:

Jika suara atau sisa suara partai politik peserta Pemilu mencapai sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari angka BPP, maka

1 Proses alokasi kursi menentukan jumlah perolehan kursi yang menjadi hak setiap partai dalam sebuah daerah pemilihan (dapil) berdasarkan jumlah perolehan suara partai. Inti dari proses alokasi kursi adalah formula *electoral* (formula perhitungan yang dipergunakan).

2 Teks bahasa Indonesia menyatakan: "Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR".

*partai politik tersebut diberikan 1 (satu) kursi.*³

Dampaknya adalah Undang Undang dan Peraturan tidak konsisten satu sama lain dan baik Undang-Undang maupun Peraturan sama-sama tidak menetapkan proses perhitungan perolehan suara-kursi yang tepat atau baik secara teknis. Dapat diduga, hal ini justru menjadi subyek gugatan hukum dan kontroversi politik yang pada akhirnya diselesaikan oleh keputusan Mahkamah Konstitusi.

Selain masalah-masalah tersebut, Undang-Undang menetapkan proses perhitungan perolehan suara-kursi tiga-tahap yang rumit dengan menggunakan tata cara perhitungan versi modifikasi *Hare Quota*. Proses tersebut dilakukan pada setiap daerah pemilihan (dapil) tetapi jika kursi tidak habis dialokasikan di dapil, proses berlanjut di tingkat provinsi dengan melibatkan seluruh suara dari setiap dapil yang ada di provinsi. Proses ini pada umumnya dinilai sangat rumit dan jauh melampaui pemahaman sebagian besar caleg dan pemilih. Terlambatnya Peraturan terkait yang dikeluarkan oleh KPU, kurang dari sebulan sebelum Pemilu, dan diikuti dengan kurangnya sosialisasi yang memadai dan tepat waktu, juga berkontribusi terhadap kurangnya pemahaman secara umum tentang proses perhitungan perolehan suara-kursi. Kurangnya pemahaman dan penerimaan para pihak terhadap tata cara alokasi kursi justru mendorong munculnya sengketa yang menurunkan tingkat kepercayaan atas proses perhitungan perolehan suara-kursi dan KPU.

REKOMENDASI

Berdasarkan berbagai masalah yang muncul dalam proses perhitungan perolehan suara-kursi pada Pemilu Legislatif Nasional 2009, makalah ini mengajukan beberapa rekomendasi terkait proses perhitungan perolehan suara-kursi. Berbagai rekomendasi ini dimaksudkan untuk memperjelas diskusi lebih lanjut tentang perhitungan perolehan suara-kursi yang sedang berlangsung dalam Rancangan Undang Undang Pemilu Legislatif 2014 mendatang:

³ Teks bahasa Indonesia menyatakan: "Apabila suara sah atau sisa suara partai politik peserta Pemilu Anggota DPR...mencapai sekurang-kurangnya 50 % (lima puluh perseratus) dari angka BPP, maka Partai Politik tersebut diberikan 1 (satu) kursi."

Untuk para pembuat kebijakan di DPR:

1. Menyederhanakan proses alokasi kursi tiga-tahap menjadi proses satu-tahap proses perhitungan perolehan suara-kursi partai politik di setiap dapil dengan menggunakan formula perhitungan *Sainte-Laguë* murni. Menghapuskan proses perhitungan suara-kursi partai politik pada tahap kedua di tingkat dapil dan tahap ketiga di tingkat provinsi. Formula *Sainte-Laguë* mewajibkan membagi suara sah setiap partai di dapil dengan bilangan pembagi tetap 1, 3, 5, 7, dan seterusnya atau bilangan ganjil. Selanjutnya, perolehan kursi dibagikan satu per satu kepada partai politik berdasarkan ranking terbesar hingga terendah secara berurut sesuai dengan jumlah kursi yang tersedia di setiap dapil.
2. Keunggulan formula *Sainte-Laguë* adalah, metode ini termasuk memiliki tingkat proporsionalitas yang tinggi (dibandingkan dengan *Hare Quota*). Metode ini sekaligus menjamin proses perhitungan suara-kursi berlangsung hanya dalam satu kali tahap perhitungan sehingga menghilangkan munculnya potensi adanya sisa kursi yang tidak terbagi habis dalam satu kali tahap perhitungan seperti yang muncul dalam metode *Hare Quota*. Opsi ini menyediakan cara perhitungan perolehan suara kursi partai yang sederhana dan berlangsung dalam satu tahap perhitungan.
3. Memastikan bahwa Undang-Undang Pemilu dirancang secara jelas dan tidak menimbulkan ambiguitas (makna ganda) terkait formula elektoral dan metode untuk alokasi kursi. Penyusunan rancangan peraturan tentang perhitungan atau alokasi kursi hendaknya melibatkan pihak-pihak yang kompeten dan memiliki pengetahuan mengenai sistem elektoral. Teks terkait proses alokasi kursi hendaknya tepat secara matematis dan menutup celah untuk munculnya interpretasi/penafsiran. Rancangan Undang-Undang hendaknya mendapat komentar dan tinjauan dari KPU dan Bawaslu dalam rangka memastikan bahwa naskah yang telah disusun untuk proses perhitungan perolehan suara-kursi telah tepat dan memadai.

Untuk KPU dan Bawaslu:

1. Meminta Rancangan Undang-Undang Pemilu yang sedang disusun khususnya terkait dengan ketentuan proses alokasi kursi telah dirinci secara tepat dan memadai. Segera setelah Undang-Undang disetujui, diupayakan tersedia waktu untuk mendapatkan komentar dari pihak luar untuk meninjau rancangan peraturan KPU tentang alokasi kursi. Peraturan alokasi kursi hendaknya mendapatkan persetujuan dari pihak-pihak terkait dan diupayakan untuk menyediakan waktu bagi adanya masukan publik secara luas jauh hari sebelum hari pemungutan suara, misalnya, tiga bulan sebelum hari pemungutan suara.
2. Setelah pemungutan suara, segera setelah suara selesai dihitung, proses alokasi kursi hendaknya dilaksanakan hanya sekali dengan berdasarkan jumlah suara sah yang telah ditetapkan dan dapat diketahui publik. KPU seharusnya mempertimbangkan untuk menerapkan langkah-langkah alokasi kursi yang dapat meningkatkan transparansi dan akurasi proses.
3. Melaksanakan pendidikan pemilih dan menyediakan informasi secara terbuka dalam rangka meningkatkan pengertian mendasar dan pemahaman bersama atas proses alokasi kursi bagi seluruh pemangku kepentingan.

Untuk organisasi masyarakat sipil, partai politik, dan caleg:

1. Mendorong penyusunan Rancangan Undang-Undang Pemilu yang terbuka untuk menerima komentar dan masukan publik yang mengadopsi proses alokasi proses perhitungan perolehan suara-kursi yang lebih sederhana sebelum dilakukan pengesahan oleh DPR.
2. Mendorong adanya penyusunan rancangan peraturan tentang proses alokasi kursi yang terbuka terhadap masukan publik dan pengesahan peraturan yang tepat waktu. Juga mendorong adanya

sosialisasi peraturan melalui pendidikan pemilih bagi pihak-pihak terkait.

3. Mendorong adanya data otentik terkait dengan perolehan suara sah yang terbuka bagi publik secara luas dalam format yang sederhana jauh hari sebelum proses perhitungan suara-kursi dilakukan oleh KPU. Dalam melakukan alokasi perolehan suara-kursi partai politik, KPU melakukannya dalam satu kali tahap perhitungan atau alokasi melalui proses yang transparan dan akurat.

Profil Penulis

ANDREW REYNOLDS

Andrew Reynolds, Associate Professor of Political Science, received his M.A. from the University of Cape Town and his Ph.D. from the University of California, San Diego. His research and teaching focus on democratization, constitutional design and electoral politics. He has worked for the United Nations, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), the UK Department for International Development, the US State Department, the National Democratic Institute, the International Republican Institute, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the International Foundation for Election Systems. He has also served as a consultant on issues of electoral and constitutional design for Afghanistan, Angola, Burma, Fiji, Guyana, Indonesia, Iraq, Jordan, Kenya, Liberia, Netherlands, Netherlands Antilles, Northern Ireland, Sierra Leone, South Africa, Yemen, and Zimbabwe, most recently in Kabul reporting on election preparations in Afghanistan and in Rangoon, Burma. He has received research awards from the U.S. Institute of Peace, the National Science Foundation, and the Ford Foundation.

Among his books are *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (Oxford, 2002), *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa* (Oxford, 1999), *Election 99 South Africa: From Mandela to Mbeki* (St. Martin's, 1999), and *Elections and Conflict Management in Africa* (USIP, 1998), co-edited with T. Sisk. He is currently working on a book titled *First Do No Harm: Applying the Lessons of Medicine to the Art of Constitutional Design*. His articles have appeared in journals including *World Politics*, *Democratization*, *Politics and Society*, *Electoral Studies*, *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, and *Political Science Quarterly*. He has published opinion pieces in the *Washington Post*, *Chicago Tribune*, *Christian Science Monitor*, and *San Diego Union Tribune*. His work has been translated into French, Spanish, Arabic, Serbo-Croat, Albanian, Burmese, and Portuguese.

HASYIM ASY'ARI

Hasyim dilahirkan di Pati, Jawa Tengah, pada 3 Maret 1973. Bekerja sebagai Dosen pada Bagian Hukum Tata Negara (HTN), Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro (UNDIP), Semarang (sejak 1998-sekarang), dalam mata kuliah Hukum Tata Negara; Hukum Otonomi Daerah; Hukum dan Politik; Hukum dan Konstitusi; Perbandingan Hukum Tata Negara; dan Teori Perancangan Hukum (Legal Drafting).

Saat ini Hasyim menjadi Ketua Tim Ahli (Head of Expert Team) Prakarsa Pendaftaran Pemilu KPU, Jakarta, (September 2011-April 2012). Selain itu, Hasyim juga pernah menjadi Technical Consultant on Elections and Electoral Reform pada Cluster Democratic Governance, Partnership for Governance Reform in Indonesia (Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan Indonesia), Jakarta, (Oktober 2008-Juni 2011); Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi Jawa Tengah (2003-2008); dan Sekretaris Presidium Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Pemilu 1999, Kabupaten Kudus (1998-1999).

DIDIK SUPRIYANTO

Lahir 6 Juli 1966 di Tuban, Jawa Timur. Lulusan S-1 Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 1995, dan Program S-2 Ilmu Politik Universitas Indoensia, 2010. Aktif di pers mahasiswa dan melanjutkan profesi wartawan: Tabloid *DeTIK* (1993 – 1994), Redaktur Tabloid *TARGeT* (1996 – 1997), Kepala Biro Jakarta Tabloid *ADIL* (1997 – 1998) dan Redaktur Pelaksana Tabloid *ADIL* (1998 – 2000). Sejak 2000 hingga sekarang, menjadi Wakil Pemimpin Redaksi *detikcom*.

Sempat menjadi Anggota Panwas Pemilu 2004, lalu menjadi pendiri dan Ketua Perludem. Sejak itu, Didik menekuni dunia pemilu hingga menghasilkan beberapa buku tentang pemilu, antara lain: *Mengawasi Pemilu, Menjaga Demokrasi*, (bersama Topo Santoso) Murai Press, 2004; *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem 2005; *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007; *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (bersama Ramlan Surbakti dan Topo Santoso), Kemitraan, 2008; *Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009 dan Rekomendasi Kebijakan*, (bersama Ani Soetjipto, Sri Budi Eko Wardhani), Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2010; *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afiriasi*, Kemitraan, 2011; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi DPR ke Provinsi*, (bersama August Mellaz), Kemitraan, Jakarta 2011; *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan, 2011.

TOPO SANTOSO

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

AUGUST MELLAZ

Lahir di Surabaya, 25 Agustus 1976, August adalah sarjana ekonomi pembangunan lulusan UPN "Veteran" Jawa Timur. Aktif di KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) Jawa Timur sejak 1999, hingga menjadi sekjen pada 2004. Pernah bekerja sebagai *field officer* dan *program officer* untuk isu konflik dan pemilu pada SFCGI (Search for Common Ground in Indonesia). Sejak 2003 August menekuni kajian pemilu, khususnya saling hubungan antara variable teknis pemilu dalam membangun sistem.

Saat ini menjadi *Senior Researcher* pemilu pada Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) dan konsultan pemilu pada Kemitraan bagi Tata Pembaruan Pemerintahan. Beberapa buku dan paper yang pernah dihasilkan, antara lain; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, September 2011; *Indonesia: Areas of Electoral Law Under Discussion*, Perludem-IFES, Agustus 2011; *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-undang Penyelenggara Pemilu*, KRHN-IFES, November 2011; *Besaran Distrik, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian*, Jurnal Hukum Jentera-PSHK Edisi Khusus Membaca Daniel S. Lev, Februari 2008; *Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian*, Media Expose, Oktober 2007; *Merangkai Perdamaian: Refleksi Atas Program Pemilu 2004*, SFCGI-UNDP, Desember 2004; dan, *Pendidikan Pemilih Berbasis Pencegahan Konflik Dalam Pemilu*, SFCGI-UNDP, Februari 2004.

HERIYANTO

Lahir di Jakarta pada 25 September 1986. Heriyanto memperoleh gelar Sarjana Hukum dan Magister Hukum-nya dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sejak 2008 sampai sekarang Heriyanto bekerja sebagai anggota Tim Asistensi Bidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran pada Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI).

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.



Profil Perludem

LATARBELAKANG

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

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus menciderai 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 ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama **Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi** disingkat **Perludem**, agar 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 ketrampilan petugas-petugas pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan 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 berkompeten; dll.

SEKRETARIAT

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