

Pengantar

Catatan akhir tahun ini disusun untuk memotret beberapa peristiwa yang memiliki irisan penting dalam rangka konsolidasi demokrasi di Indonesia. Catatan akhir tahun yang disusun oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) ini, berangkat dari empat sub penting dari pemilu itu sendiri, yang selama ini menjadi *concern* Perludem sebagai lembaga. Keempat hal tersebut adalah: 1). Sistem Pemilu; 2). Penegakan Hukum Pemilu). 3) Aktor Pemilu. Dan 4) Manajemen Pemilu.

Tahun 2016 bisa dikatakan sebagai tahun transisi yang sangat menentukan bagi konsolidasi demokrasi Indonesia. Karena sepanjang tahun 2016, terjadi beberapa peristiwa yang akan sangat menentukan pondasi demokrasi Indonesia menuju arah yang lebih baik kedepannya.

Proses revisi UU Pilkada yang kemudian memunculkan UU Nomor 10 Tahun 2016, adalah salah satu titik penting untuk terus berusaha membangun sistem penyelenggaraan pilkada yang jauh lebih baik. Di dalam UU No. 10 Tahun 2016 terjadi banyak perubahan, yang salah satu diantaranya adalah pelaksanaan pilkada secara serentak secara nasional dipercepat dari sebelumnya tahun 2027, menjadi tahun 2024.

Selain itu, di banyak peristiwa dalam tahun 2016 yang mempunyai persinggungan penting dengan penyusunan regulasi Pemilu Serentak 2019 yang harus jadi perhatian serius. Penyusunan kerangka hukum Pemilu 2019 yang sedang berjalan, mesti membuka mata lebar-lebar untuk mengambil segala yang baik dari apa yang terjadi sepanjang tahun 2016. Selain itu, penyusunan UU Pemilu sebagai basis penyelenggaraan Pemilu 2019 juga diharapkan betul-betul berdasarkan semangat menciptakan sebuah dasar hukum penyelenggaraan pemilu yang kuat dan demokratis, sehingga konsolidasi demokrasi Indonesia benar-benar tercapai pada tahun 2019.

Jakarta, 29 Desember 2016

Hormat Kami,

Titi Anggraini
Direktur Eksekutif Perludem

Catatan Akhir Tahun 2016

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

A. Aktor Pemilu

1) *Memberengus Kemandirian KPU dengan Konsultasi Peraturan KPU yang Mengikat*

Salah satu materi perubahan di dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 sebagai regulasi pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang dinilai kontroversial adalah ketentuan bagi KPU untuk menyusun dan menetapkan peraturan dan pedoman teknis pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat. Artinya apapun yang sudah menjadi keputusan rapat dengar pendapat tersebut maka harus diakomodasi oleh KPU dan Bawaslu dalam peraturan dan pedoman teknisnya.

Perihal konsultasi yang harus dilakukan oleh KPU kepada DPR dan Pemerintah sebenarnya selama ini sudah dilakukan karena ketentuan mengenai konsultasi terdapat pula dalam UU No 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Namun dalam undang-undang tersebut hasil dari konsultasi hanya sebagai masukan bagi KPU dalam mengambil keputusan dan tidak bersifat mengikat. Hal inilah yang kemudian menjadi masalah karena akan mengancam kemandirian penyelenggara pemilu.

Jika merujuk pada konstitusi kita UUD 45 pasal 22E ayat (5) menyatakan bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Artinya konstitusi telah menjamin kemandirian penyelenggara pemilu dimana dirinya dapat bertindak independen tanpa adanya intervensi dari pihak manapun.

Oleh sebab itu, berangkat dari alasan konstusionalitas yang sangat kuat KPU melakukan uji materi terhadap ketentuan di dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 yang mengharuskan KPU untuk melakukan konsultasi dalam menyusun Peraturan KPU, dan konsultasi tersebut sifatnya mengikat. Proses uji materi ini menjadi salah satu catatan penting dalam perjalanan tahun 2016.

Pada tanggal 12 Oktober 2016 KPU mengajukan permohonan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi terhadap ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, khususnya sepanjang frasa "... dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat". Pasal ini secara potensial meruntuhkan kemandirian lembaga penyelenggara pemilu, sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

2) *Nakhoda Baru KPU Setelah Husni Kamil Manik Berpulang*

Kepergian Ketua KPU Bapak Husni Kamil Manik pada hari Kamis, 7 Juli 2016 di tengah perayaan Idul Fitri 1437H cukup mengejutkan publik. Duka cita dan perasaan kehilangan tidak hanya dirasakan oleh bangsa Indonesia, namun juga dirasakan di pelbagai penjuru dunia.

Berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34/P/tahun 2012 Husni Kamil Manik bersama dengan Ida Budhiati, Sigit Pamungkas, Arief Budiman, Ferry Kurnia Rizkiyansyah, Juri Ardiantoro, dan Hadar Nafis Gumay dilantik menjadi Anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia Periode 2012-2017 pada tanggal 12 April 2012. Dalam rapat pleno yang diadakan sehari setelah pelantikan, Husni Kamil Manik, yang lahir pada tanggal 18 Juli 1975 di Kota Medan, terpilih menjadi Ketua KPU. Sebelum menjabat sebagai Anggota KPU RI, beliau menjadi Anggota KPU di Provinsi Sumatera Barat selama dua periode sejak tahun 2003.

Kepergian Husni Kamil Manik meninggalkan duka yang mendalam bagi bangsa, namun penyelenggaraan Pilkada serentak gelombang kedua tahun 2017 harus tetap berjalan. Penggantian Ketua KPU dilakukan dengan menunjuk Plt. Ketua KPU. Dalam rapat pleno KPU tanggal 12 Juli 2016 terpilih Pelaksana Tugas (Plt.) Ketua KPU Hadar Nafis Gumay. Jabatan Plt akan diemban hingga terpilihnya Ketua KPU RI Definitif. Rapat pleno KPU pada tanggal 18 Juli 2016 yang dilakukan secara musyawarah mufakat memutuskan memilih Juri Ardiantoro sebagai Ketua KPU RI hingga tahun 2017.

Tantangan yang masih harus dihadapi KPU di bawah pimpinan Juri Ardiantoro antara lain adalah penyelenggaraan Pilkada tahun 2017. Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 merupakan tantangan terhadap kemandirian KPU dengan adanya kewajiban melakukan konsultasi dengan DPR dan Pemerintah, dan keputusan yang diambil dalam rapat konsultasi tersebut mengikat KPU dalam penyusunan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan.

3) *Memperbolehkan Orang Berstatus Terpidana Menjadi Calon Kepala Daerah*

Munculnya ketentuan di dalam Peraturan KPU No. 9 Tahun 2016 tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang memperbolehkan orang yang sedang berstatus terpidana dan menjalani hukuman pidana percobaan diyakini sebagai akibat dari kewajiban ketentuan konsultasi Peraturan KPU yang mengikat di DPR dan Pemerintah.

KPU yang dalam prosesnya penyusunan peraturan terkait pencalonan ini sudah menolak bahwa terpidana tidak bisa dinyatakan memenuhi syarat karena bertentangan dengan UU Pilkada terpaksa harus sepakat karena sudah menjadi hasil konsultasi yang mengikat dengan DPR dan Pemerintah.

Persoalan ini akhirnya menempuh jalur dua judicial review oleh Perludem, ICW dan kawan-kawan. Terkait dengan Peraturan KPU yang dianggap bertentangan dengan UU Pilkada, judicial review diajukan ke Mahkamah Agung.

Namun, proses di Mahkamah Agung terpaksa harus berhenti, karena ketentuan yang dijadikan batu uji di Mahkamah Agung juga sedang dipersoalkan di Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, upaya judicial review kedua juga ditempuh untuk menjadi pihak terkait di dalam permohonan bernomor registrasi 71/PUU-IX/2016 di Mahkamah Konstitusi. Untuk saat ini, perkara ini tinggal menunggu pengucapan putusan dari Mahkamah Konstitusi, dan kemudian perkara *judicial review* di Mahkamah Agung juga dapat dilanjutkan kembali.

4) Pemahaman Berbeda Soal Makna Kemandirian Antara KPU dan Bawaslu

Catatan untuk poin ini bersinggungan erat dengan ketentuan konsultasi Peraturan KPU yang mengikat dengan DPR dan Pemerintah. Penting untuk dipahami, bahwa ketentuan ketika menyusun peraturan harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan DPR dan Pemerintah dan sifatnya mengikat, tidak hanya bagi KPU, tetapi juga bagi Bawaslu yang juga bagian yang tidak terpisahkan sebagai penyelenggara pemilu.

Namun sayangnya, Bawaslu memiliki pemahaman yang bertolak belakang dengan apa yang terjadi dan apa yang dilakukan oleh KPU. Ini terbukti dalam keterangan yang disampaikan oleh Bawaslu di dalam persidangan *judicial review* yang dilakukan oleh KPU di Mahkamah Konstitusi, Bawaslu menganggap bahwa proses konsultasi yang terjadi di DPR justru semakin menjaga dan meneguhkan kemandirian Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu. Padahal, fakta berbeda terlihat ketika DPR dan Pemerintah meminta kepada Bawaslu, agar Peraturan Bawaslu terkait dengan Penanganan Pelanggaran Politik Uang yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif (TSM) hanya bisa dijerat paling lambat 60 hari sebelum hari pemungutan suara.

Hal ini tentu saja melemahkan dan mementahkan kemungkinan orang dijerat sebagai pelaku politik uang. Sebab politik uang yang bersifat TSM tidak mungkin terjadi lagi setelah 15 Desember 2016. Karena pemungutan suara Pilkada 2017 adalah 15 Februari 2017, maka 60 hari sebelumnya adalah 15 Desember 2016.

5) Proses Mencari Penyelenggara Pemilu yang Berintegritas

Awal November 2016 menjadi salah satu momen penting untuk mencari penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) periode 2017-2022. Hal ini mengingat masa jabatan anggota KPU dan Bawaslu periode 2012-2017 akan berakhir pada April 2017. Proses seleksi sudah memasuki tahap ketiga di tingkat panitia seleksi. Tantangan proses seleksi tidak sederhana. Panitia seleksi diharapkan mampu memilih penyelenggara pemilu yang tangguh, berkompeten, mandiri, mampu menyesuaikan diri dengan irama kerja

penyelenggara pemilu, khususnya tantangan kerja menyelenggarakan pemilu serentak Pemilu 2019. Selain itu, penyelenggara pemilu yang mampu bersikap, dan memiliki ketegasan ditengah banyaknya kelindan kepentingan politik mesti menjadi acuan penting.

Proses seleksi tahap ketiga yang akan mulai berjalan diawal tahun 2017. Tahapan ini akan melihat kemampuan dari calon anggota KPU dan Bawaslu yang hari ini tersisa 36 orang untuk calon KPU dan 22 orang untuk calon Bawaslu. Oleh sebab itu, keterbukaan proses seleksi mesti dilakukan, agar partisipasi masyarakat bisa terus meningkat untuk memberikan masukan terhadap calon anggota KPU dan Bawaslu.

B. Penegakan Hukum Pemilu

1) Penanganan Pelanggaran Pemilu

1. *Belum adanya pembaruan penanganan pelanggaran dari Pemilu 2014 hingga Persiapan Pilkada 2017*

Pekerjaan rumah untuk memperbaiki penanganan pelanggaran pemilu adalah pesan yang sudah disampaikan sejak Pemilu 2014. Setidaknya pengamatan dan catatan Perludem terhadap mekanisme penanganan pelanggaran pemilu berasal dari pengalaman langsung ketika menggagas paralegal pemilu bersama empat Lembaga Bantuan Hukum (LBH) kantor (Aceh, Jakarta, Surabaya, dan Makassar) pada Pemilu 2014. Ada beberapa catatan penting terkait dengan penanganan pelanggaran pemilu yang wewenangnya ada di pengawas pemilu. *Pertama*, penyederhanaan mekanisme pelaporan dugaan pelanggaran. Ketersediaan beberapa kanal pelaporan yang memungkinkan masyarakat, pemantau pemilu dan peserta pemilu belum bisa dimaksimalkan.

Kedua, keterbukaan informasi terkait dengan data pelanggaran masih sulit untuk diakses dan diketahui masyarakat. *Ketiga*, pemberitahuan kepada pelapor pelanggaran terkait dengan perkembangan penanganan laporan masih belum maksimal dilakukan. Untuk persiapan Pilkada 2017 yang berjalan di sepanjang tahun 2016, tiga persoalan tersebut masih belum mampu untuk dituntaskan. Termasuk di dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Penyelenggaraan Pemilu yang sedang dibahas oleh Pansus Pemilu DPR bersama Pemerintah saat ini sama sekali belum melahirkan ide perbaikan untuk penanganan pelanggaran pemilu.

2. *Pilkada 2017 Dengan Legalisasi Politik Uang*

Langkah mundur ditengah semangat untuk memberantas politik uang terjadi di dalam tahun 2016. Semua dimulai ketika pembahasan revisi UU Pilkada, yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Jika sebelumnya di dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 sanksi terhadap pelanggaran politik uang tidak ada, UU Nomor 10 Tahun

2016 memberikan ancaman sanksi berat terhadap pelaku politik uang. Bahkan pelaku pelanggaran bisa dijerat dengan dua jenis sanksi sekaligus, pidana dan administrasi.

Untuk sanksi pidana diancam dengan pidana penjara dan denda. Sedangkan untuk sanksi administrasi terhadap praktik politik uang yang bersifat terstruktur, sistematis, dan massif, akan diberikan sanksi diskualifikasi sebagai pasangan calon kepala daerah.

Namun sayang, semua ancaman sanksi berat itu, dimentahkan sendiri oleh penjelasan yang ada di dalam UU Nomor 10 Tahun 2016. Perbuatan memberikan uang kepada pemilih dengan alasan untuk makan, transport, dan hadiah diputihkan dari sanksi politik uang.

Pengaturan ini kemudian yang bisa disimpulkan sebagai legalisasi politik uang. Argumentasinya sangat sederhana, memberikan uang tunai (fresh money) kepada pemilih dalam sebuah kontestasi pemilihan dengan alasan apapun adalah bentuk politik uang. Mengaburkan makna kontestasi pilkada sebagai ajang adu gagasan, visi, misi, dan program pasangan calon.

3. *Memberi Sanksi Penerima Politik Uang*

Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2016 juga memberikan pembaruan terhadap subyek pelaku yang dapat diberikan sanksi, pada pelanggaran praktik politik uang. Di dalam hampir seluruh UU Pemilu dan UU Pilkada sebelumnya, sanksi pelanggaran praktik politik uang selalu hanya diberikan kepada pemberi uang. Pemberi uang sangat dekat dengan pasangan calon, tim kampanye, relawan, atau siapa saja yang berafiliasi dengan kepentingan pemenang peserta pemilihan.

Namun UU Nomor 10 Tahun 2016 menangkap fenomena baru yang terjadi ditengah masyarakat. Mulai banyaknya perilaku pemilih yang meminta uang kepada kandidat atau peserta pemilihan membuat para pembentuk undang-undang merumuskan sanksi yang sama kepada penerima politik uang.

Sebagai bentuk upaya responsif terhadap perilaku pemilih, politik hukum untuk ketentuan ini bisa diterima. Namun, kalau ingin berbicara di tataran yang jauh lebih ideal, sesungguhnya tidak perlu memberikan ancaman sanksi kepada pemilih. Jika kesadaran peserta pemilu sudah memahami hakikat pemilihan, meskipun ada pemilih yang meminta uang, kesempatan itu bisa dimanfaatkan untuk melakukan pendidikan politik kepada pemilih.

Namun, tentu berharap pada kondisi tersebut saat ini ibarat jauh panggang dari api. Ketentuan sanksi bagi penerima politik uang sudah semestinya diikuti oleh pendidikan politik dan sosialisasi yang memadai bagi semua kalangan pemilih tentang adanya sanksi berat menerima politik uang dalam UU Pilkada yang baru. Agar pembedaan

menjadi jalan terakhir dan sanksi tertinggi setelah segala upaya pencegahan dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan otoritas yang berwenang.

2) Penyelesaian Sengketa Pemilu

1. *Berlarutnya Sengketa Pencalonan Kota Pematang Siantar*

Sengketa pencalonan Pilkada Kota Pematang Siantar adalah salah satu tahapan yang paling fenomenal di sepanjang tahun 2016. Menjadi fenomenal, karena proses penyelesaian sengketanya sudah melewati batas waktu yang sangat jauh dari apa yang dijadwalkan. Selain itu, mekanisme penyelesaian sengketanya pun juga sudah tidak lagi menggunakan mekanisme yang diatur di dalam UU Pilkada.

Mekanisme penyelesaian sengketa pencalonan yang seharusnya menggunakan rezim UU Pilkada, untuk Kota Pematang Siantar telah bergeser menjadi rezim gugatan peradilan administrasi negara biasa. Hal ini dimulai ketika Pengadilan Tata Usaha Negara Medan memutus penundaan pemberlakuan Keputusan KPU Kota Pematang Siantar ketika membatalkan pencalonan pasangan Survenof Sirait dan Parlin Sinaga. Padahal, untuk sengketa pencalonan, mestinya diselesaikan terlebih dahulu oleh pengawas pemilu.

Jika tidak puas dengan putusan pengawas pemilu, maka upaya hukum yang dapat ditempuh selanjutnya adalah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Jika masih belum puas dengan putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, maka upaya hukum berikutnya adalah kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung adalah putusan terakhir dan mengikat. Oleh sebab itu, pengadilan tata usaha negara, sama sekali tidak punya kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pencalonan kepala daerah.

2. *Keadilan Substantif Versus Ambang Batas Selisih Suara Pada Sengketa Hasil Pilkada*

Sepanjang proses sengketa hasil dalam rentang bulan Februari-Maret 2016, isu terkait dengan syarat selisih suara maksimal untuk bisa mengajukan sengketa menjadi perdebatan panjang. Dengan adanya syarat selisih suara maksimal untuk mengajukan sengketa, dianggap sebagai salah satu penghalang untuk mencapai keadilan substantive dalam upaya sengketa di Mahkamah Konstitusi.

Basis argumentasinya sederhana, tidak ada jaminan jika selisih antara pemenang pemilihan yang ditetapkan KPU, dengan peringkat kedua, ketiga dan seterusnya jauh atau besar, proses pelaksanaan pilkadanya tidak terjadi kecurangan. Karena sangat mungkin hasil selisih suara yang jauh/besar antara peringkat pertama dan peringkat kedua, didapat dari suatu proses pemilihan yang penuh dengan manipulasi dan kecurangan.

Kekhawatiran akan hal ini diperparah dengan Mahkamah Konstitusi yang pada pemeriksaan awal menutup mata terhadap dalil dan bukti awal pemohon sengketa pilkada. Mahkamah untuk tahap awal hanya melihat satu kondisi saja yaitu: selisih suara.

Jika selisih suara tidak sesuai dengan persyaratan formil yang diatur di dalam UU Pilkada, permohonan tersebut dipastikan tidak akan dilanjutkan pemeriksaannya ditingkat pembuktian. Ketentuan ini yang dikhawatirkan akan mengikis makna sengketa hasil pilkada di Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai mekanisme untuk mewujudkan keadilan pemilu (*electoral justice*).

3. Inkonsistensi Hukum Acara MK

Selain persoalan syarat selisih suara yang mewarnai sengketa Pilkada 2015 di tahun 2016, persoalan konsistensi hukum acara Mahkamah Konstitusi dalam memeriksa perkara menjadi poin yang mesti disorot. Jika membaca Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, salah satu tahapan pemeriksaan perkara adalah pemeriksaan pendahuluan.

Tujuan dari pemeriksaan pendahuluan ini adalah untuk membacakan secara terbuka permohonan yang disampaikan oleh pemohon, dan kemudian Hakim Konstitusi memberikan nasihat kepada pemohon terhadap materi permohonan yang disampaikan kepada Mahkamah.

Namun dalam sengketa Pilkada 2016, forum pemeriksaan pendahuluan justru dijadikan untuk membacakan permohonan, tanpa ada nasihat dari hakim, tidak boleh melakukan perbaikan permohonan, dan kemudian menjadi ruang untuk menyatakan permohonan yang tidak memenuhi syarat selisih suara dinyatakan tidak dapat diterima.

C. Sistem Pemilu

1) Perihal Sistem Pemilu Dengan Istilah Terbuka Terbatas di Dalam RUU Penyelenggaraan Pemilu

Di akhir tahun 2015 kelompok masyarakat sipil yg tergabung dalam Sekretariat Bersama untuk Kodifikasi UU Pemilu telah mendorong Pemerintah dan DPR memasukkan revisi UU Pemilu ke dalam daftar Prolegnas tahun 2016. Dorongan masyarakat sipil ini kemudian diakomodir oleh pemerintah dengan masuknya RUU Penyelenggaraan Pemilu dalam Prolegnas tahun 2016. RUU Penyelenggaraan Pemilu ini menggabungkan tiga substans UU meliputi UU Pemilu Presiden, UU Pemilu Legislatif, dan UU Penyelenggara Pemilu.

Harapan agar RUU ini segera dibahas sejak awal tahun 2016 memang tidak terealisasi. Pemerintah yang menjanjikan bahwa pada pertengahan tahun 2016 akan mengirimkan RUU usulan pemerintah ke DPR juga tidak terealisasi. Baru pada akhir September pemerintah menyerahkan RUU usulan Pemerintah ke DPR. Hal ini tentu terlambat. Jika penyelenggaraan

pemilu 2019 akan dilaksanakan pada Juni 2019 maka tahapan penyelenggaraan pemilu 2019 sudah harus dimulai pada pertengahan 2017. Artinya Pemerintah dan DPR tidak punya waktu yg panjang untuk membahas bersama RUU Penyelenggaraan Pemilu. Padahal jika melihat RUU versi pemerintah setidaknya masih terdapat sejumlah masalah khususnya terkait dengan isu sistem pemilu.

Masih ada sejumlah permasalahan dalam RUU versi pemerintah untuk variable-variabel sistem pemilu. Variabel pertama adalah metode pemberian suara. Pemerintah mengusulkan sistem baru yang disebut dengan sistem pemilu proporsional terbuka terbatas. Dalam sistem ini pada kertas suara terdapat nomor, tanda gambar partai politik, serta daftar calon partai politik di setiap daerah pemilihan.

Namun pemilih hanya dibolehkan memilih nomor atau tanda gambar partai politik saja. Jika pemilih memilih nama kandidat maka suaranya menjadi tidak sah. Lalu penentuan calon terpilih dilakukan berdasarkan nomor urut, bukan suara terbanyak seperti pada pemilu sebelumnya. Perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional terbuka menjadi sistem proporsional terbuka terbatas tidak serta merta akan menyelesaikan persoalan yang ada dalam pemilu.

Sistem pemilu secara singkat didefinisikan sebagai konversi suara menjadi kursi. Instrumen untuk mengkonversi suara meliputi (1) besaran daerah pemilihan, (2) metode pencalonan, (3) metode pemberian suara, (4) ambang batas perwakilan, (5) formula perolehan kursi, dan (6) penetapan calon terpilih. Hubungan besaran daerah pemilihan dengan formula perolehan kursi menghasilkan sistem pemilu mayoritarian dan sistem pemilu proposional. Selanjutnya, hubungan antara metode pencalonan, pemberian suara, dan penetapan calon terpilih dalam sistem pemilu proporsional menghasilkan sistem pemilu proposional daftar tertutup dan sistem pemilu proposional daftar terbuka.

Pada sistem proporsional daftar tertutup: dalam metode pencalonan, partai politik menyusun daftar calon berdasarkan nomor urut; dalam metode pemberian suara, pemilih memilih partai politik; dan dalam penetapan calon terpilih, calon terpilih ditetapkan berdasarkan nomor urut. Sedangkan pada sistem proporsional daftar terbuka: dalam metode pencalonan, partai politik menyusun daftar calon berdasarkan abjad atau undian; dalam metode pemberian suara, pemilih memilih calon; dan dalam penetapan calon terpilih, calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbanyak.

Dengan ciri-ciri tersebut maka sistem pemilu proposional daftar tertutup lebih menyuburkan oligarki partai politik daripada sistem pemilu proporsional terbuka. Sistem pemilu proporsional daftar tertutup juga memiliki hubungan keterwakilan yang rendah jika dibandingkan dengan sistem pemilu proporsional daftar terbuka. Tetapi mengapa setelah diterapkan dalam Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, sistem pemilu proporsional

daftar terbuka gagal mengikis oligarki partai politik? Mengapa juga wakil rakyat semakin tidak memedulikan aspirasi pemilih?

Jelaslah, upaya mengikis oligarki politik tidak bisa dikembalikan ke sistem proporsional daftar tertutup; demikian juga dengan upaya meningkatkan keterwakilan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Oleh karena itu, jika penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka selama dua kali pemilu terakhir belum mampu mengikis oligarki politik dan belum berhasil meningkatkan derajat keterwakilan politik, maka upaya untuk mengefektifkannya harus dicari pada penggunaan instrumen-instrumen dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka tersebut.

Pertama, terdapat bias dalam sistem proporsional daftar terbuka pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, di mana dalam metode pencalonan, daftar calon masih disusun berdasarkan nomor urut, bukan berdasarkan abjad atau undian. Kedua, dalam metode pemberian suara, pemilih mengalami kebingungan karena banyaknya calon yang harus dipilih mengingat jumlah kursi di daerah pemilihan sangat banyak (3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD) pada saat mana Pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan berbarengan. Ketiga, dalam metode pemberian suara, pemilih tidak terfokus pada calon, sebab pemilih diperbolehkan memilih partai politik.

Selain itu, manajemen pelaksanaan tahapan pemilu juga belum diarahkan untuk memperkuat hubungan pemilih dengan calon (terpilih). Pada masa kampanye misalnya, para calon tidak didorong untuk mengembangkan materi kampanye masing-masing sehingga persiapan di antara mereka lebih diwarnai oleh modal daripada integritas dan kapasitas pribadi.

Padahal undang-undang tidak mengatur pengelolaan dana kampanye para calon. Sementara pada surat suara, foto calon tidak ditampilkan dalam surat suara sehingga pemilih tidak mudah untuk mengenali calon pilihannya.

Sementara itu, terdapat juga persoalan lain dari variable-variabel penting sistem pemilu, yang meliputi:

1. Besaran Daerah Pemilihan

Besaran daerah pemilihan adalah jumlah kursi dalam setiap daerah pemilihan. Selama ini besaran daerah pemilihan DPR adalah 3-10 kursi, sedangkan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah 3-12. Apabila ditambah besaran daerah pemilihan DPD 4 kursi setiap provinsi, maka pada Pemilu 2014 dengan 12 partai politik peserta pemilu, untuk memilih 1 anggota DPR, 1 anggota DPD, 1 anggota DPRD Provinsi dan 1 anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilih menghadapi paling sedikit 128 calon dan paling banyak 452.

Dalam situasi demikian, maka pemilih sulit bersikap rasional dalam memberikan suara. Pada titik inilah uang menjadi katalisator karena pemilih ingin mengenali calon dan calon ingin dipilih pemilih.

Untuk mengurangi jumlah calon dalam setiap daerah pemilihan, RUU Pemilu versi Sekretariat Bersama untuk Kodifikasi Undang-undang Pemilu mengurangi besaran daerah pemilihan DPR 3-10 kursi dan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota 3-12 kursi, menjadi 3-6 kursi (Pasal 130, 150, 163). Apabila dikombinasikan dengan format pemilu nasional dan pemilu daerah, maka dalam pemilu nasional, untuk memilih calon dari 12 partai politik, pemilih menghadapi 36-72 calon. Jika ditambah 20 calon anggota DPD, pemilih akan menghadapi antara 56-92 calon. Sementara itu dalam pemilu daerah dengan 12 partai politik, maka pemilih akan menghadapi 72-144 calon. Masih banyak memang, tetapi telah berkurang signifikan jika dibandingkan dengan Pemilu 2014.

Pengurangan besaran daerah pemilihan menjadi 3-6 dikhawatirkan bisa mengurangi pluralitas politik. Kekhawatiran itu tidak perlu jika pluralitas politik dimaknai sebagai ragam politik yang dilatari oleh perbedaan ideologi. Jika itu yang jadi pegangan maka pluralitas politik nasional hanya terdiri dari tiga varian: nasionalisme, Islamisme, dan pembangunanisme. Jika masing-masing ideologi itu punya dua varian, maka besaran daerah pemilihan 6 kursi cukup mengakomodasi pluralitas politik nasional. Besaran daerah pemilihan 3-6 juga dikhawatirkan akan mengancam proporsionalitas hasil pemilu karena banyak suara terbuang. Kekhawatiran itu juga tidak perlu karena jumlah partai politik peserta pemilu semakin kecil, mendekati angka 10.

2. Metode Pencalonan

Dalam sistem pemilu proposional daftar terbuka, daftar calon yang diajukan partai politik lazimnya disusun berdasarkan abjad atau hasil undian. Nomor urut dihindari karena itu menunjukkan adanya preferensi partai politik. Sistem ini memang menempatkan partai politik sebatas mengajukan nama-nama calon untuk dipilih para pemilih. Namun ada faktor penting lain yang harus dipertimbangan, yakni kebijakan afirmasi buat calon perempuan. Kebijakan ini bertujuan memberi kesempatan yang lebih luas kepada perempuan untuk menjadi calon terpilih.

Berdasarkan hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, calon terpilih sebagian besar berasal dari nomor urut kecil: 1, 2, dan 3. Hal ini menunjukkan bahwa pemilih menganggap calon nomor kecil adalah calon terbaik yang diajukan partai politik. Oleh karena itu demi memperbesar peluang calon perempuan terpilih, ketentuan kuota calon perempuan 30% tidak cukup, jika tidak diikuti oleh ketentuan penempatan nomor urut bagi calon perempuan. Maka, ketentuan ini harus dipertahankan: terdapat kuota 30% calon perempuan dan daftar calon disusun secara one in three atau terdapat sedikitnya 1 calon perempuan di antara 3 calon. Selanjutnya untuk memperkuat

kebijakan afirmasi, RUU Pemilu menegaskan bahwa calon perempuan bernomor urut 1 terdapat di sedikitnya 30% daerah pemilihan (Pasal 131, 151, dan 164 usulan Sekber Kodifikasi).

3. Metode Pemberian Suara

Bunyi Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 bahwa peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sering dijadikan alasan oleh pembuat undang-undang bahwa dalam sistem proporsional daftar terbuka, pemilih masih dibolehkan memilih partai politik. Sebab jika memilih partai politik dilarang, maka itu melanggar konstitusi. Argumen ini tidak tepat, sebab status kepesertaan partai politik sesungguhnya sudah dipenuhi pada saat ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu.

Dalam statusnya sebagai peserta pemilu, partai politik berhak mengajukan daftar calon. Jadi, ketika pemilih memilih calon, maka sesungguhnya mereka juga memilih partai politik karena tidak ada calon yang tidak diajukan partai politik.

Mempersilakan memilih partai politik jelas tidak konsisten dengan prinsip sistem pemilu proposional daftar terbuka akibatnya pemilih tidak fokus pada calon sehingga relasasi antara pemilih dan calon (terpilih) tidak terbangun pada saat pemilu dan tentu saja berlanjut pada pascapemilu. Inilah menjadi salah satu faktor penyebab, mengapa pada pasca pemilu calon terpilih bisa dengan mudah mengabaikan aspirasi pemilih.

Oleh karena itu demi konsistensi penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, RUU ini menegaskan bahwa dalam pemberian suara, pemilih hanya memilih calon (Pasal 133, 153, 166 RUU usulan Sekber Kodifikasi). Jika pemilih memilih partai politik, maka suaranya dianggap tidak sah.

4. Formula Penghitungan Suara

Pasal 394 ayat 2 dan 3 RUU Penyelenggaraan Pemilu yang diusulkan oleh pemerintah menyebutkan metode konversi suara menjadi kursi dilakukan dengan pembagi pecahan 1,4 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya. Formula ini di kenal dengan istilah sainte lagu modifikasi. Dampak dari penerapan formula ini ialah menguntungkan partai politik besar dan meningkatkan disproporsionalitas suara.

Padahal sistem pemilu Indonesia adalah proposional yang seharusnya mengedepankan proposionalitas hasil hitung suara menjadi kursi. Formula penghitungan suara Divisor Saint Lague dengan bilang pembagi pemilih yang sudah ditentukan besarnya yakni 1, 3, 5, 7,...dst. Cenderung mampu mengkondisikan sistem kepartaian multipartai sederhana dan menciptakan keadilan perolahan kursi

partai besar maupun partai kecil sesuai dengan perolehan suara yang didapatkan.

5. Ambang Batas

RUU Penyelenggaraan Pemilu Pasal 393 ayat 1 dan 2 menyebutkan *Parliamentary Threshold* (PT) atau ambang batas minimal perolehan suara partai politik untuk meraih kursi DPR ialah 3.5% sedangkan bagi partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak berlaku.

Keberadaan ambang batas sejatinya tidak memiliki pengaruh yang cukup signifikan terhadap penyederhanaan partai politik tetapi hanya berdampak pada terbuangnya suara secara sia-sia bagi partai politik yang tidak lolos PT.

2) Penyelenggaraan Pilkada di Beberapa Daerah Khusus

Tahun 2016, terdapat 4 daerah khusus yang mengikuti pilkada serentak gelombang kedua, yaitu; Aceh, DKI Jakarta, Papua (untuk kabupaten/kota) dan Papua Barat. Kekhususan Pilkada di Aceh diatur dalam UU No. 11 Tahun 2006, Pilkada DKI Jakarta diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007, dan Pilkada Papua dan Papua Barat diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001.

Secara singkat, beberapa sorotan perbedaan dalam pilkadanya antara lain: Pilkada Aceh terdapat syarat baca Al Quran bagi calon kandidat, Pilkada DKI Jakarta penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak mutlak (50%+1), dan Pilkada Papua serta Papua Barat wajib mendapatkan restu resmi dari Majelis Rakyat Papua (MRP) bagi calon kepala daerah provinsi.

Sorotan utama dari pilkada di daerah khusus adalah penyelenggaraan pilkada yang rentan konflik. Dalam Indeks Kerawanan Pilkada (IKP) 2015 yang dikeluarkan oleh Bawaslu, daerah khusus dengan tingkat kerawanan konflik pilkada tertinggi adalah Aceh dan Papua Barat.

Akan tetapi, seiring berjalannya waktu, DKI Jakarta yang awalnya digolongkan berpotensi konflik sedang, tampaknya lebih menunjukkan gejala rawan dibandingkan dengan yang diduga oleh Bawaslu. Ketegangan horizontal semakin meningkat terutama karena tingginya pemanfaatan isu SARA di pilkada.

Untuk Aceh, potensi konflik memang menunjukkan gejala sebagaimana yang dikhawatirkan oleh Bawaslu RI dengan IKP-nya. Setidaknya, media lokal maupun nasional telah mencatat lebih dari 20 kasus kekerasan. Mulai dari pemukulan, pengeroyokan, perkelahian, perusakan alat peraga kampanye, penembakan, serta penggranatan sudah terjadi. Sayangnya dari semua kasus, belum ada satupun yang dapat diselesaikan secara tuntas oleh pihak kepolisian setempat. Untuk kasus-kasus berat seperti perusakan alat peraga kampanye, penembakan dan penggranatan sering dilakukan oleh pihak OTK (orang tak dikenal). Pilkada Aceh pun tampaknya lebih menunjukkan kompetisi intra-ideolog Partai Aceh, karena dari 6 pasangan calon, 4 di

antaranya merupakan petinggi Partai Aceh yang maju dari jalur politik yang berbeda.

Dari sisi aturan hukum, regulasi pilkada di daerah khusus cenderung dijadikan sebagai alat politik. Di Aceh, kebebasan yang diberikan untuk mengatur proses pilkada belum dimanfaatkan secara bijak dan maju. Qanun Pilkada (setingkat Perda) yang menjadi alat untuk menderivasi aturan pilkada yang terdapat di UU PA, dijadikan alat untuk menghadang lawan politik. Contohnya, syarat untuk maju melalui jalur perseorangan oleh kader partai yang diperberat dengan kewajiban harus keluar dari partai.

Di Papua Barat, ada kelalaian dalam menyiapkan perangkat hukum pilkada. Beberapa media lokal banyak mengungkap soal Pemda Papua Barat yang mengandalkan Perdasus milik Papua untuk menyelenggarakan pilkada.

Satu yang tidak diatur oleh KPU RI dalam PKPU untuk pilkada di daerah khusus adalah penerapan Noken. Sayangnya “keberatan” pihak KPU RI dalam hal ini akan berdampak negatif terhadap penyelenggaraan pilkada yang teradministrasi dengan baik. Padahal, administrasi pilkada yang baik akan menopang sisi akuntabilitas proses pilkada, yang selanjutnya menentukan kualitas hasil pilkada. Di sisi lain, KPU Papua (dan KPU Papua Barat) tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk mengaturnya. Baik karena kompetensi maupun keberanian untuk bertanggungjawab dalam pengaturan tersebut.

KPU Papua sebagai salah satu penyelenggara yang telah memulai pengaturan Noken, pernah membuat aturan melalui Keputusan KPU Papua No. 1/2013 namun belum menjawab persoalan. Aturan yang dibuat hanya berkisar soal cara dan pengoperasian pungut hitung dengan Noken.

3) Meningkatkan Jumlah Calon Tunggal di Pilkada 2017

Fenomene calon tunggal menjadi perhatian serius di dalam Pilkada 2017. Jika dibandingkan dengan pelaksanaan Pilkada 2015, jumlah daerah yang menyelenggarakan Pilkada 2017 jauh lebih sedikit, yakni 101 daerah. Sedangkan Pilkada 2015 diikuti oleh 200 lebih daerah. Namun, untuk calon tunggal jumlahnya justru meningkat di tahun 2017. Di Pilkada 2015, jumlah calon tunggal berjumlah 3 daerah. Namun, di Pilkada 2017 berjumlah 9 daerah.

Oleh sebab itu, fenomena ini mesti menjadi perhatian penting dalam penyusunan regulasi kedepan. Baik dari syarat pencalonan, termasuk peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses pencalonan kepala daerah. Evaluasi terhadap metode pencalonan oleh partai politik, khususnya pada pemilihan daerah bisa menjadi pintu masuk untuk melakukan perbaikan.

D. Manajemen Pemilu

Pemanfaatan Teknologi dan Menuju Rekapitulasi Elektronik Pemilu

Pilkada 2015 telah selesai memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah di 269 daerah, yang bersambung pada tahun 2017 di 101 daerah. Pelaksanaan Pilkada 2015 tidak terlepas dari kesinambungan penggunaan teknologi sejak Pemilu 2014. Dalam hal ini, KPU telah mampu mengadaptasi teknologi dengan baik dalam mengoptimalkan kerja-kerjanya untuk melayani pemilih menggunakan hak pilihnya dan memaksimalkan kualitas penyelenggaraan pilkada.

Pada Pemilu 2014, muncul beragam inovasi penggunaan teknologi untuk membantu kerja-kerja kepemiluan, mulai dari platform sistem daftar pemilih (Sidalih), sistem partai politik (Sipol), hingga sistem penghitungan suara (Situng), sistem informasi logistik (Silog), sistem daerah pemilihan (sidapil), sistem informasi tahapan pemilu (Sitap), dan yang paling akhir dan fenomenal adalah scan/pemindaian Formulir C1 yang dipublikasikan dalam laman resmi KPU RI.

Penggunaan sistem teknologi Pemilu 2014 terus digunakan pada Pilkada 2015 dan Pilkada 2017. Tentunya dengan berbagai pembaruan oleh KPU RI untuk memperbaiki sistem-sistem yang ada. Tidak semua sistem teknologi yang dibuat KPU bisa dinikmati dan dilihat hasilnya oleh masyarakat. Misalnya saja Sistem Informasi Logistik atau Silog, sistem ini tidak dapat dilihat secara keseluruhan oleh masyarakat, karena hanya berisi angka-angka logistik saja, berapa jumlah TPS di daerah yang pilkada dilanjutkan dengan angka distribusi pengadaan logistik pilkada. Sistem ini disediakan untuk internal KPU untuk perkembangan data di dalamnya.

Salah satu saran yang dapat diberikan kepada KPU RI untuk data dalam Silog adalah perlu ditambahkan informasi berkaitan dengan para pemenang lelang (*tender*) logistik Pilkada 2017 dan disertai pula data para peserta yang mengikuti lelang.

Sidalih atau Sistem Informasi Data Pemilih, bisa dikatakan sudah berfungsi baik. Sidalih bisa digunakan untuk memperbaiki kualitas data pemilih dalam penyelenggaraan pemilu ke depan.

Terakhir adalah Situng yang dipadukan dengan pemindaian/scan C1. Pada dasarnya Situng dibuat dengan konsep sama dengan sistem rekapitulasi elektronik. Dimana dengan Situng, proses rekapitulasi yang berjenjang dan memakan waktu lama akan dipecepat dan publik dapat mendapatkan hasil pemilu lebih cepat dibandingkan sebelumnya. Pada Pemilu 2014, hasil scan c1 bersama dengan Situng tidak dibuatkan laman web khusus sehingga jika ingin melihat salah satunya harus membuka page yang disediakan di dalam laman web khusus di dalam kpu.go.id. Namun untuk pilkada 2015, KPU membuat laman web khusus yang menggabungkan keduanya untuk memudahkan publik. Hal tersebut sangat memudahkan publik untuk melihat data.

Berikut rangkuman beberapa masukan perbaikan bagi KPU ke depan terkait sistem teknologi yang telah digunakan KPU RI:

1. KPU RI dapat menyediakan data para pemenang lelang (*tender*) logistik di dalam laman web Silog.
2. KPU RI perlu melihat peluang untuk meningkatkan partisipasi publik terutama dari kalangan developer dengan menyediakan data terbuka (*open data*).
3. Optimalisasi dan perbaikan Situng menjadi sistem rekapitulasi elektronik untuk mempercepat proses rekapitulasi yang selama ini memakan waktu cukup lama.

E. Penutup

Tahun 2016 telah memulai banyak proses yang akan sangat menentukan masa depan demokrasi dan pemilu Indonesia kedepannya. Rangkaian beberapa peristiwa yang dicatatkan diatas diharapkan dapat menjadi pembelajaran penting bagi konsolidasi demokrasi Indonesia menuju Pemilu Serentak 2019.

Proses pembahasan RUU Penyelenggaraan Pemilu sepatutnya mesti belajar dari segala peristiwa yang terjadi sepanjang tahun 2016. Begitu banyak evaluasi yang disampaikan dari apa yang sudah dilaksanakan sepanjang 2016. Oleh sebab itu, pembahasan lanjutan RUU Penyelenggaraan Pemilu 2019 yang akan dilanjutkan pada awal 2017 diharapkan betul-betul mampu mencipatakan sebuah dasar hukum kepiluan yang kuat, mapan, dan memberikan pengutan terhadap demokrasi Indonesia kedepan. Dan tak terlupa, jangan sampai pengesahannya tertunda atau terlambat yang akan membawa dampak pada terganggunya persiapan penyelenggaraan pemilu serentak 2019.