

Meskipun Panitia Pengawas Pemilu selalu melekat dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, namun dari pemilu ke pemilu keberadaan lembaga tersebut selalu dipertanyakan. Pada pemilu-pemilu Orde Baru, Panwaslak dinilai sebagai lembaga stempel yang melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh partai peserta pemilu bentukan pemerintah. Pada masa transisi, yakni Pemilu 1999, Panwaslu dijuluki sebagai tukang pembuat rekomendasi, tidak bergigi, dan *was-was melulu*. Sedang pada Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004, meski banyak kalangan mengapresiasi kinerjanya, keberadaan Panwas Pemilu dinilai tidak lebih dari pelengkap penyelenggaraan pemilu saja. Buktinya, rekomendasinya selalu diabaikan, kasus-kasus pelanggaran pemilu yang ditangani tidak dituntaskan oleh lembaga lain.

Jika demikian, mengapa Panwas Pemilu terus dipertahankan, bahkan hendak dipermanenkan menjadi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Banwas Pemilu)? Bukankah sejarah membuktikan, Pemilu 1955 bisa berlangsung *fair*, tertib, dan lancar meski tidak dibentuk lembaga pengawas pemilu? Bukankah banyak negara berhasil mempraktikkan pemilu yang demokratis tanpa sokongan lembaga pengawas pemilu? Mungkinkah menambah kewenangan pengawas pemilu agar lembaga ini lebih berdaya guna, khususnya dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu? Jika memang kewenangan ditambah, apakah hal ini tidak berbenturan dengan kewenangan lembaga-lembaga penegak hukum pemilu yang lain? Apakah Banwas Pemilu yang dibentuk undang-undang punya kekuatan hukum untuk mengontrol KPU yang dibentuk konstitusi? Untuk mengontrol KPU/KPUD, mengapa tidak menciptakan mekanisme hukum baru, misalnya dengan membuka peluang mengajukan keberatan atas keputusan KPU/KPUD yang dinilai merugikan, ke lembaga peradilan?

Buku ini berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, dengan cara menelusuri lebih jauh asal muasal dan perjalanan lembaga pengawas pemilu. Selanjutnya dengan mengevaluasi efektivitas kerja Panwas Pemilu 2004, didapat gambaran yang lebih jelas atas masalah-masalah dan keterbatasan-keterbatasan yang dihadapi oleh lembaga pengawas pemilu, sehingga mestinya semua pihak tidak perlu berharap banyak kepadanya untuk meningkatkan kualitas pemilu ke depan. Buku ini juga menawarkan solusi (tanpa harus membentuk lembaga baru, atau memperkuat lembaga yang sudah ada) untuk mengontrol KPU/KPUD yang dalam Pemilu 2004 dan Pilkada 2005+ memang mempunyai kecenderungan untuk sewenang-wenang.



EFEKTIVITAS PANWAS: EVALUASI PENGAWASAN PEMILU 2000



TIM PENELITI PERLUDEM

EFEKTIVITAS PANWAS: EVALUASI PENGAWASAN PEMILU 2004

DISERTAI RESUME LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004

TIM PENELITI PERLUDEM



021-79191279



021-79183561



021-70464511



surat@perludem.org



www.perludem.org

EFEKTIVITAS PANWAS: EVALUASI PENGAWASAN PEMILU 2004

DISERTAI RESUME LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004

TIM PENELITI PERLUDEM

EFEKTIVITAS PANWAS: EVALUASI PENGAWASAN PEMILU 2004

TIM PENELITI PERLUDEM

Koordinator:

Didik Supriyanto

Wakil Koordinator:

Topo Santoso, SH, MH

Peneliti Senior:

Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si

Dr. Aswanto, SH, MH.

Peneliti Yunior:

Ir. Nelson Simanjuntak

Rahmi Sosiawaty, SH

Editor:

S. Pramono

Administrasi & Keuangan:

Kemas Ridwan Firdaus, SE

Mimah Susanti, S. Sos

Jakarta, Oktober 2006

KATA PENGANTAR

Dari pemilu-pemilu Orde Baru ke Pemilu Transisi 1999, lalu ke Pemilu Legislatif 2004, kita merasakan adanya kemajuan signifikan dalam penerapan prinsip-prinsip pemilu demokratis. Pelaksanaan Pemilu Presiden 2004 yang berlangsung tertib dan damai, menunjukkan bahwa rakyat Indonesia benar-benar sudah siap berdemokrasi. Demikian juga terpilihnya ratusan kepala daerah lewat Pilkada 2005+ kian memastikan bahwa jalan demokrasi kita sudah *on the right track*.

Meskipun demikian, sebagai negara yang tengah membangun sistem politik yang demokratis, bangsa Indonesia tetap dituntut untuk terus menerus menyempurnakan sistem pemilunya. Ini tidak bisa dihindari, karena kita baru dua kali melaksanakan pemilu legislatif yang bersandar pada standar pemilu demokratis; kita juga baru sekali memilih presiden dan kepala daerah secara langsung. Oleh karena itu, undang-undang yang mengatur penyelenggaraan pemilu harus dievaluasi dan diperbaiki.

Sehubungan dengan pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009 dan Pemilu Presiden 2009, DPR dan pemerintah sepakat untuk menyelesaikan undang-undang yang mengatur kedua pemilu tersebut pada 2007. Itu artinya, dua tahun sebelum pelaksanaan pemilu, undang-undang yang mengatur pemilu legislatif dan pemilu presiden sudah disahkan. Apabila

jadwal itu terpenuhi, Pemilu Legislatif 2009 dan Pemilu Presiden 2009 akan dipersiapkan lebih lama dan lebih baik dibandingkan sebelumnya. Dengan demikian, diharapkan kualitas pemilunya pun akan lebih baik.

Masalahnya, penyusunan undang-undang sering *molor* dari jadwal yang telah ditentukan. Apalagi untuk undang-undang politik di mana para penyusun undang-undang mempunyai kepentingan langsung di dalamnya karena substansi materi undang-undang itu akan menentukan kiprah politik mereka pada masa depan. Tarik menarik kepentingan antara pemerintah dan DPR di satu pihak, dan antara kelompok-kelompok politik di dalam DPR di pihak lain, menyebabkan banyak pihak tak yakin paket undang-undang politik bisa diselesaikan tepat pada waktunya.

Paket undang-undang politik terdiri dari undang-undang partai politik, undang-undang pemilu dan undang-undang parlemen. DPR berencana memecah undang-undang pemilu menjadi undang-undang penyelenggara pemilu, undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pemilihan kepala daerah. Dari keempat undang-undang pemilu itu pembahasan undang-undang penyelenggara pemilu didahulukan karena hal ini terkait dengan habisnya masa jabatan anggota KPU yang menyelenggarakan Pemilu 2004.

Setelah hampir satu tahun membahasnya, antara lain dengan meng-undang sejumlah pengamat pemilu, pemantau pemilu, mantan pengawas pemilu dan penyelenggara pemilu, pada Juli 2006 lalu, DPR mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) Penyelenggara Pemilu kepada pemerintah. Jika pembahasan RUU Inisiatif DPR antara pemerintah dan DPR ini lancar dan sesuai jadwal, diharapkan pembahasan undang-undang politik yang lain juga akan mulus, sehingga target untuk menyelesaikan semua undang-undang politik pada 2007 akan tercapai.

Nah, dalam rangka ikut memuluskan pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu itu, Perludem melakukan kajian terhadap efektivitas kerja pengawas pemilu, salah satunya dengan cara meneliti kembali Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu

Presiden 2004. Tujuan kajian ini adalah untuk memahami kerja dan kinerja Panwas Pemilu 2004 dan jajarannya, sehingga bisa dijadikan bahan pertimbangan untuk penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu.

Sebagaimana diketahui, selain mengatur tentang penyelenggara dan pelaksana pemilu yang terdiri dari KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), RUU Penyelenggara Pemilu juga mengatur tentang pengawas pemilu, yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan.

Dengan mengevaluasi pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004 ini diharapkan akan diperoleh pemahaman lebih utuh tentang kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan Panwas Pemilu 2004 dan jajarannya, sehingga kita bisa mengambil manfaat yang maksimal untuk kepentingan peningkatan kualitas pemilu mendatang. Selama ini banyak orang berbicara tentang Panwas Pemilu 2004 namun hanya sebatas permukaan saja, sehingga kesimpulan yang diambilnya tidak mencerminkan kondisi keseluruhan. Akibatnya, usul saran untuk perbaikan pengawasan pemilu ke depan acap kali tidak tepat.

Kepada semua pihak yang membantu jalannya kajian ini, kami mengucapkan banyak terima kasih. Semoga hasil kajian ini benar-benar bermanfaat dalam upaya menyelenggarakan pemilu yang jujur dan adil, yang menjadi dambaan seluruh rakyat Indonesia.

Jakarta, 2 Oktober 2006
Badan Pelaksana Perludem,
Ketua,

Didik Supriyanto

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	x
A. Pendahuluan	1
B. Lembaga Sementara Peninggalan Orde Baru	7
C. Pelembagaan dan Pendanaan Pengawas Pemilu	19
D. Pengawasan dan Efektivitas Kerja Pengawas Pemilu	29
E. Pemetaan Kembali Masalah Hukum Pemilu	45
F. Mengontrol KPU Bukan Memperkuat Pengawas Pemilu	53
G. Kesimpulan dan Rekomendasi	67
DAFTAR PUSTAKA	77

LAMPIRAN

- 1 RESUME LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004
- 2 PROFIL PERLUDEM

DAFTAR TABEL

TABEL 1	Penyimpangan Pemilu 1999 dan Penanganannya	15
TABEL 2	Anggaran untuk Pembentukan dan Operasional Pengawas Pemilu	27
TABEL 3	Pelanggaran Administrasi Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya ...	36
TABEL 4	Pelanggaran Administrasi Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 dan Penanganannya	37
TABEL 5	Pelanggaran Pidana Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya	38
TABEL 6	Pelanggaran Pidana Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 dan Penanganannya	39
TABEL 7	Sengketa Pemilu Legislatif 2004 dan Penanganannya	41
TABEL 8	Sengketa Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 dan Penanganannya	42

A. PENDAHULUAN

Membicarakan penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia tidak lengkap kalau tidak membahas Pengawas Pemilu, atau Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwas Pemilu) atau dalam bahasa sehari-hari biasa disebut Panwas. Menurut undang-undang pemilu, Panwas Pemilu sebetulnya adalah nama lembaga pengawas pemilu tingkat nasional atau pusat. Sedang di provinsi disebut Panwas Pemilu Provinsi, di kabupaten/kota disebut Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan di kecamatan disebut Panwas Pemilu Kecamatan.

Berbeda dengan penyelenggara pemilu yang memiliki struktur sampai tempat pemungutan suara (TPS), struktur Pengawas Pemilu (yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan) hanya sampai kecamatan. Sesuai dengan namanya, Pengawas Pemilu adalah lembaga *ad hoc* yang dibentuk sebelum tahapan pertama pemilu (pendaftaran pemilih) dimulai dan dibubarkan setelah calon yang terpilih dalam pemilu dilantik.

Lembaga pengawas pemilu adalah khas Indonesia. Di negara-negara yang berpengalaman melaksanakan pemilu demokratis, tidak

ada lembaga pengawas pemilu.¹ Standar internasional pemilu demokratis juga tidak mengharuskan adanya lembaga pengawas pemilu.² Penyelenggaraan pemilu cukup diawasi oleh para peserta pemilu dan kelompok-kelompok masyarakat yang tergabung dalam pemantau pemilu. Berikutnya, pelanggaran administrasi yang terjadi dalam tahapan penyelenggaraan pemilu ditangani oleh penyelenggara; sedangkan tindak pidana pemilu langsung ditangani aparat kepolisian, kejaksaan, dan peradilan. Tentu saja hal ini berbeda dengan praktik penyelenggaraan pemilu di Indonesia, di mana Pengawas Pemilu dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan tahapan pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana pemilu. Oleh karena itu, membicarakan masalah pemilu di Indonesia yang banyak diwarnai pelanggaran, nyaris tidak mungkin tanpa membicarakan Pengawas Pemilu.

Meskipun Pengawas Pemilu selalu melekat dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, namun dari satu pemilu ke pemilu berikutnya keberadaan atau kinerja lembaga tersebut selalu dipertanyakan. Pada pemilu-pemilu Orde Baru, Pengawas Pemilu (waktu itu disebut Panwaslak Pemilu) dinilai tidak lebih dari sekadar lembaga stempel yang melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu bentukan pemerintah, yaitu Golongan Karya (Golkar).³

1 Sue Nelson, *Election Law Enforcement: International Comparison*, http://www.elections.ca/ecal_eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false

2 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA, 2002.

3 Syamsuddin Haris (ed), *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

Pada masa transisi, yakni Pemilu 1999, Pengawas Pemilu dijuluki sebagai lembaga tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data, dan *was-was melulu*.⁴ Sedangkan pada Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden 2004, meski banyak kalangan mengapresiasi kinerjanya⁵, keberadaan Pengawas Pemilu tidak lebih dari sekadar pelengkap penyelenggaraan pemilu saja. Buktinya, kasus-kasus pelanggaran pemilu yang ditanganinya ternyata tidak dituntaskan oleh lembaga lain.⁶

Jika demikian halnya, mengapa keberadaan Pengawas Pemilu terus-menerus dipertahankan, bahkan dalam naskah Rancangan Undang-undang Penyelenggara Pemilihan Umum (RUU Penyelenggara Pemilu)⁷ yang merupakan inisiatif DPR masih ada keinginan agar lembaga ini dipermanenkan menjadi Badan Pengawas Pemilihan Umum (Banwas Pemilu)? Bukankah sejarah telah membuktikan bahwa Pemilu 1955 bisa berlangsung *fair*, tertib, dan lancar meskipun tidak dibentuk Pengawas Pemilu? Bukankah banyak negara berhasil mempraktikkan pemilu yang demokratis

4 Pantia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*, Jakarta: Gramedia, 1999

5 Antara lain lihat, *Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004: Laporan Akhir*, Jakarta: Election Observation Mission European Union, 2004.

6 Untuk melihat secara mudah kinerja Panwas Pemilu, lihat Panitia Pengawas Pemilihan Umum, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD: Buku 5 Data dan Angka dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden: Buku 5 Data dan Angka*, Jakarta: Panitia Pengawas Pemilihan Umum, 2004.

7 DPR telah menyerahkan RUU Penyelenggara Pemilu (sebagai RUU inisiatif DPR) kepada pemerintah pada 24 Juli 2006. RUU Penyelenggara Pemilu merupakan satu dari paket empat RUU menyangkut pemilu yang dipersiapkan oleh DPR dan pemerintah untuk penyelenggaraan Pemilu 2009 dan Pilkada 2010+. RUU Penyelenggara Pemilu ditargetkan selesai pada Desember 2006, sedang tiga RUU lainnya (yaitu RUU Pemilu Legislatif, RUU Pemilu Presiden, dan RUU Pilkada) akan mulai dibahas paling cepat pada awal 2007.

tanpa sokongan lembaga pengawas pemilu? Mungkinkah menambah kewenangan Pengawas Pemilu sehingga lembaga ini lebih bergigi, lebih berdaya guna, dan lebih nyata manfaatnya, khususnya dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu? Jika memang kewenangan ditambah, apakah hal ini tidak berbenturan dengan kewenangan lembaga-lembaga lain yang juga berperan sebagai penegak hukum pemilu? Akhirnya, sebandingkah waktu, tenaga, dan dana yang dikeluarkan untuk membentuk dan mengoperasikan Panwas Pemilu atau Banwas Pemilu dengan *output* yang dihasilkan oleh lembaga tersebut?

Tentu diperlukan suatu kajian yang menyeluruh terhadap Pengawas Pemilu dan kepengawasan pemilu agar bisa menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas. Sayangnya, sampai sejauh ini kajian terhadap masalah itu belum banyak dilakukan.⁸ Oleh karena itu, argumen-argumen yang mengemuka sehubungan perlu-tidaknya Panwas Pemilu dipertahankan atau bahkan dipermanenkan menjadi Banwas Pemilu, selama ini sesungguhnya lebih didasarkan pada asumsi-asumsi ketimbang hasil kajian yang menyeluruh. Hal ini bisa dimengerti karena kajian terhadap Pengawas Pemilu atau kepengawasan pemilu sesungguhnya juga tidak mudah.⁹ Itu terjadi karena selama ini laporan pengawasan pemilu tidak terdokumentasi dengan

8 Beberapa kajian antara lain dilakukan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) dan International Foundation for Election System (IFES) lewat Seminar Evaluasi Pengawasan Pemilu 1999 pada 15 September 1999. Lihat hasil seminar, *Pengalaman yang Diperoleh selama Pemilu Juni 1999: Menyelesaikan Pengaduan dan Perselisihan dalam Proses Pemilu*. LIPI dan CSIS juga melakukan penelitian tentang pengawasan Pemilu 2004, namun sampai sejauh ini hasilnya belum dipublikasikan.

9 Meskipun lembaga pengawas pemilu mulai dibentuk pada Pemilu 1982, namun hingga kini laporan-laporan pengawasan pemilu selama Orde Baru tidak bisa ditemukan, baik di lingkungan kantor KPU (yang merupakan kelanjutan dari LPU), Departemen Dalam Negeri, maupun Kejaksaan Agung. Lihat Laporan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat (catatan kaki no mor 10).

baik, kecuali untuk Pemilu 1999¹⁰, Pemilu Legislatif 2004, dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004.

Dibandingkan dengan laporan Panwas Pemilu 1999, laporan Panwas Pemilu 2004 tentang Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, sesungguhnya jauh lebih terperinci dan lebih mudah dipahami. Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, terdiri atas tujuh buku, yaitu: Buku 1: Resume, Buku 2: Organisasi Pengawas Pemilu, Buku 3: Laporan Pengawasan Pemilu, Buku 4: Rekomendasi, Buku 5: Data dan Angka, Buku 6: Lampiran-lampiran, dan Buku 7: Dokumentasi. Sedangkan Laporan Pengawasan Presiden dan Wakil Presiden 2004, terdiri atas delapan buku, yaitu: Buku 1: Resume, Buku 2: Organisasi Pengawas Pemilu, Buku 3: Laporan Pengawasan Pemilu, Buku 4: Rekomendasi, Buku 5: Data dan Angka, Buku 6: Lampiran-lampiran, Buku 7: Dokumentasi, dan Buku 8: Evaluasi Efektivitas Kerja Pengawas Pemilu.

Meskipun demikian, banyak pihak mempelajari laporan tersebut secara tidak lengkap sehingga mereka mendapat pemahaman yang tidak utuh dan menarik kesimpulan sepotong-sepotong. Akibatnya usul saran yang disampaikan untuk penyusunan RUU pemilu pun bisa *misleading*. Jika setelah mengevaluasi kerja Panwas Pemilu 1999, FHUI dan IFES merekomendasikan agar lembaga itu dipertahankan dan rekomendasi ini dipenuhi sebagaimana terumuskan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU No. 12/2003) serta Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden-Wakil Presiden (UU No. 23/2003), apakah kesimpulan yang sama juga akan didapatkan dari hasil evaluasi hasil kerja Panwas Pemilu 2004? Apapun jawabannya, hal itu sangat penting untuk penyusunan

10 Pantia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*.

undang-undang pemilu yang akan mengatur Pemilu 2009 dan Pilkada 2010+ nanti.

Untuk mendapatkan pemahaman yang utuh tentang apa dan bagaimana Panwas Pemilu, naskah Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004 ini akan diawali dengan menilik kembali kelahiran dan perjalanan lembaga pengawas pemilu dari satu pemilu ke pemilu berikutnya. Selanjutnya, berdasarkan data dan angka-angka penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu (yang terkumpul dalam *Laporan Pengawasan Pemilu, Buku 5: Data dan Angka*) akan dilihat efektivitas Panwas Pemilu dalam menjalankan fungsi pengawasan sebagaimana yang dikehendaki undang-undang. Berikutnya, berdasarkan problem-problem yang muncul dalam proses penegakan hukum pemilu pada Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 (yang juga tergambar baik dalam laporan Panwas Pemilu 2004), akan dipetakan kembali masalah-masalah penegakan hukum pemilu. Dari pemetaan ini akan diketahui secara jelas kelembagaan macam apa yang dibutuhkan agar penanganan dan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran dan perselisihan pemilu bisa berhasil baik pada pemilu-pemilu mendatang. Pada akhir kajian akan disajikan kesimpulan dan rekomendasi kajian sehubungan dengan perlu-tidaknya lembaga pengawas pemilu dipertahankan atau bahkan dipermanenkan.

B. LEMBAGA SEMENTARA PENINGGALAN ORDE BARU

Dalam sejarah Indonesia, pemilu nasional pertama kali diselenggarakan pada 1955. Pemilu 1955 ini dikenal sebagai pemilu yang lancar, tertib, aman, dan tidak menimbulkan korban di tengah-tengah persaingan politik yang ketat di antara belasan partai politik peserta pemilu.¹¹ Pemilu 1955 juga tercatat sebagai pemilu yang sangat demokratis dan *fair* mengingat sedikitnya kasus kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan pemilu. Meskipun demikian, proses pelaksanaan Pemilu 1955 sama sekali tidak mengenal lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu baru muncul pada Pemilu 1982, pemilu ketiga yang diselenggarakan rezim Orde Baru.¹² Sepanjang zaman Orde Baru dilaksanakan enam kali pemilu, yaitu pada 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997.

Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu

11 Herbert Fieth, *Pemilu 1955*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.

12 Syamsuddin Harris, *Menggugat Pemilu Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

1971. Protes-protes itu tidak saja disuarakan oleh mahasiswa, tokoh nasional senior, maupun pengamat, namun juga oleh partai-partai peserta pemilu. Protes tersebut kian menguat karena pelanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspons pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki undang-undang yang bertujuan meningkatkan 'kualitas' Pemilu 1982.

Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta pemilu ke dalam kepanitiaan pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU). Badan baru ini bernama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) yang bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu. Rencana pelibatan partai dalam kepanitiaan pemilu dan pembentukan Panwaslak Pemilu tersebut diterima oleh DPR yang kemudian diformat ke dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975 (UU No. 2/1980).

Kalau dicermati lebih jauh, sesungguhnya posisi dan fungsi Panwaslak Pemilu dalam struktur kepanitiaan pemilu tidak jelas.¹³ Di satu pihak, Panwaslak Pemilu bertugas untuk mengawasi pelak-

13 Berikut adalah bunyi Pasal 1 (4b) UU No. 2/1980 yang mengatur Panwaslak Pemilu: *Pada Panitia Pemilihan Indonesia, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat I, Panitia Pemilihan Daerah Tingkat II dan Panitia Pemungutan Suara dibentuk Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum, yaitu Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat II dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan dengan ketentuan sebagai berikut: a) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum*

sanaan pemilu; namun di lain pihak Panwaslak Pemilu harus bertanggung jawab kepada ketua panitia pemilihan sesuai dengan tingkatannya. Dalam hal ini, Panwaslak Pemilu Pusat bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan Indonesia (PPI); Ketua Panwaslak Pemilu Daerah I bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan Daerah (PPD) I; Ketua Panwaslak Pemilu Daerah II bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan Daerah (PPD II); dan Panwaslak Pemilu Kecamatan bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK). Ini berarti Panwaslak Pemilu adalah subordinat dari panitia pelaksana pemilu. Bagaimana mungkin pengawasan bisa berjalan efektif jika pengawas berada di bawah pihak yang diawasi?

Ketentuan-ketentuan tentang Panwaslak Pemilu dalam UU No. 2/1980 tidak menjelaskan ruang lingkup tugas pengawasan pemilu, tugas dan kewenangan pengawas pemilu, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran, serta pengisian anggota dan penentuan pimpinan Panwaslak Pemilu. Soal-soal seperti itu diserahkan sepenuhnya pengaturannya kepada peraturan pemerintah. Namun peraturan pemerintah pun tidak mengatur secara rinci hal-hal tersebut, kecuali soal pengisian anggota Panwaslak Pemilu dan penentuan

Pusat, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Daerah Tingkat I, Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Daerah Tingkat II dan Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan masing-masing berturut-turut sesuai dengan tingkatannya terdiri dari seorang Ketua merangkap Anggota dan seorang Wakil Ketua merangkap Anggota yang dijabat oleh pejabat Pemerintah serta beberapa orang Anggota yang diambilkan dari unsur Pemerintah, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia, Golongan Karya dan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia; b) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum Anggota-anggota DPR, DPRD I dan DPRD II dalam wilayah kerjanya masing-masing sesuai dengan tingkatannya dan bertanggung jawab kepada Ketua Panitia Pemilihan/Panitia Pemungutan Suara yang bersangkutan; c) Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum Kecamatan juga melakukan pengawasan terhadap pendaftaran pemilih dan penyampaian surat pemberitahuan/panggilan, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

pimpinannya.

Dalam peraturan pemerintah itu disebutkan bahwa Ketua Panwaslak Pemilu Pusat adalah Jaksa Agung dengan lima wakil ketua merangkap anggota, masing-masing adalah pejabat dari Departemen Dalam Negeri, ABRI, Golkar, PPP, dan PDI. Begitu seterusnya pada tingkat bawah: Panwaslak Pemilu Daerah I diketuai oleh Kepala Kejaksaan Tinggi yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat I, Kodam/Korem, DPD I Golkar, DPD PPP, dan DPD PDI; Panwaslak Pemilu Daerah II diketuai oleh Kepala Kejaksaan Negeri yang didampingi lima wakil ketua masing-masing dari Pemda Tingkat II, Kodim, DPD II Golkar, DPC PPP, dan DPC PDI; sedang Panwaslak Pemilu Kecamatan diketuai oleh pejabat kecamatan yang didampingi staf Koramil dan wakil-wakil dari Golkar, PPP, dan PDI.

Dengan susunan dan struktur organisasi seperti itu, keberadaan pengawas pemilu yang semula diniatkan untuk mengontrol pelaksanaan pemilu agar kualitas pemilu lebih baik, tidak mungkin diwujudkan. Sama halnya dengan PPI, PPD I, PPD II, dan PPS; personel Panwaslak Pemilu Pusat, Panwaslak Pemilu Daerah I, Panwaslak Pemilu Daerah II, dan Panwaslak Pemilu Kecamatan juga didominasi oleh aparat pemerintah yang tidak lain adalah para pendukung Golkar.¹⁴ Akibatnya, yang terjadi justru sebaliknya, fungsi pengawasan oleh Panwaslak Pemilu diselewengkan untuk kepentingan kemenangan Golkar dengan dua langkah sekaligus. *Pertama*, Panwaslak Pemilu melegalkan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang dilakukan oleh Golkar. *Kedua*, Panwaslak Pemilu melakukan diskriminasi dalam menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu, karena hanya mengusut kasus-kasus yang dilakukan

14 Syamsuddin Haris, 'Struktur, Proses dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan' dalam *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Obor, 1998.

oleh peserta pemilu non-Golkar.¹⁵

Sebagai bagian dari mesin kemenangan Golkar, keberadaan Panwaslak Pemilu memang cukup efektif. Setidaknya lembaga itu telah mampu meredam protes-protes ketidakpuasan PPP dan PDI atas kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan yang terjadi karena kasus-kasusnya sudah 'ditangani' Panwaslak Pemilu. Secara substansial, penanganan kasus-kasus pelanggaran dan kecurangan pemilu memang tidak memuaskan PPP dan PDI. Akan tetapi secara prosedural Panwaslak Pemilu telah menjalankan tugasnya, sehingga semua pihak mau tidak mau mesti menerima hasil kerja Panwaslak Pemilu.

Demikianlah, keberadaan Panwaslak Pemilu selalu dipertahankan dalam pemilu-pemilu Orde Baru karena dirasa cukup efektif untuk mengatur dan mengendalikan kemenangan Golkar. Meski demikian, jejak lembaga pengawas pemilu *ad hoc* yang dibentuk sejak Pemilu 1992 ini sebetulnya masih 'misterius' karena sampai saat ini belum diketemukan laporan-laporan resmi yang dibuat sebagaimana layaknya dilakukan oleh lembaga-lembaga negara lain.¹⁶

Pada akhir 1984, untuk ketiga kalinya pemerintah mengajukan usul perubahan atas undang-undang pemilu. Usulan ini diterima DPR sehingga pada 7 Januari 1985 diberlakukanlah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-

15 Alexander Irwan dan Edriana, *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.

16 Panwas Pemilu Pusat untuk Pemilu 1999 telah berusaha menelusuri dokumentasi resmi laporan pengawasan pemilu di kantor LPU/KPU dan kantor-kantor lembaga lain yang mungkin menyimpannya. Namun mereka tidak mendapatkannya. Lihat, *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*.

undang Nomor 2 Tahun 1980 (UU No. 1/1985). Dalam undang-undang ini memang ada perubahan-perubahan ketentuan terhadap LPU dan panitia pelaksana pemilu, serta Panwaslak Pemilu. Namun perubahan-perubahan itu sifatnya hanya redaksional, sebatas penyesuaian dengan perkembangan hukum di wilayah lain. Secara substansial tidak ada yang berubah dengan posisi, fungsi, susunan, dan struktur organisasi LPU/PPI dan jajarannya. Demikian juga tidak ada perubahan terhadap posisi, fungsi, susunan, dan struktur organisasi Panwaslak Pemilu dan jajarannya. Dua mesin pemenangan Golkar itu terus dipertahankan hingga Pemilu 1997, pemilu terakhir Orde Baru.

Setelah Orde Baru tumbang dan Presiden Soeharto digantikan oleh B.J. Habibie, pada 1 Februari 1999 disahkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 3/1999). Undang-undang ini mereformasi Lembaga Pemilihan Umum (LPU) menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU). Badan ini mengalami perubahan struktural jika dilihat dari posisi, peran, dan fungsi. Jika LPU merupakan mesin politik untuk memenangkan Golkar dalam pemilu-pemilu Orde Baru, kini KPU diposisikan sebagai penyelenggara pemilu yang sebenarnya, yaitu mewujudkan *free and fair election* atau pemilu yang jujur dan adil. Oleh karena itu, KPU harus melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta pemilu. KPU tidak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok tertentu.¹⁷

Meskipun pembentukan Panwaslak Pemilu pada zaman Orde Baru ditujukan untuk mendukung mesin pemenangan Golkar yang bernama LPU –dan kemudian LPU sendiri sudah direformasi menjadi KPU—, namun keberadaan lembaga pengawas pemilu tetap

17 Andi Alifian Malarangeng, 'Komisi Pemilihan Umum' dalam *Kajian Pemilu 1999*, Jakarta: Puskap, Depdagri, dan Biro Humas KPU, 1999.

dipertahankan pada Pemilu 1999. Salah satu alasan mempertahankan lembaga ini karena pengawas pemilu memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam menjaga pemilu agar berlangsung sesuai dengan prinsip pemilu yang *luber dan jujur*. Apalagi KPU yang dikuasai oleh perwakilan partai-partai politik dan pemerintah dikhawatirkan tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang independen apabila tidak diawasi secara ketat. Oleh karena itu, dengan struktur, fungsi, dan mekanisme kerja yang baru, pengawas pemilu tetap diaktifkan untuk Pemilu 1999. Namanya pun diubah dari Panitia Pengawas Pelaksana Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu) menjadi Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu).

UU No. 3/1999 mengatur bahwa Panwaslu dibentuk di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan. Sedangkan hubungan antara Panwaslu di berbagai tingkatan itu bersifat koordinatif dan informatif, bukan hierarkis dan subordinatif. Undang-undang juga mengatur bahwa anggota Panwaslu Pusat, Panwaslu Provinsi, dan Panwaslu Kabupaten/Kota terdiri atas unsur hakim, perguruan tinggi, dan masyarakat. Sedangkan anggota Panwaslu Kecamatan terdiri atas unsur perguruan tinggi dan masyarakat. Selanjutnya disebutkan, susunan Panwaslu ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung (MA) untuk tingkat pusat, Ketua Pengadilan Tinggi (PT) untuk tingkat provinsi, dan Ketua Pengadilan Negeri (PN) untuk tingkat kabupaten/kota dan kecamatan.

Adapun tugas dan kewajiban Panwaslu adalah: [a] mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; [b] menyelesaikan sengketa atas perselisihan yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan [c] menindaklanjuti temuan, sengketa, dan perselisihan yang tidak dapat diselesaikan untuk dilaporkan kepada instansi penegak hukum. Untuk itu undang-undang memerintahkan kepada Mahkamah Agung untuk mengatur hubungan kerja di antara Panwaslu di berbagai tingkatan dengan KPU dan PPI, PPD I, PPD II, dan PPK. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1999 tentang

Pelaksanaan Pemilihan Umum (PP No. 33/1999) juga memberi kewenangan dan kewajiban kepada Panwaslu untuk melakukan pemeriksaan terhadap keabsahan alasan keberatan KPU, PPI, PPD I, atau PPD II membubuhkan tanda tangan pada Berita Acara Pemungutan Suara. Peraturan pemerintah inilah yang kemudian terbukti mampu menyelamatkan hasil Pemilu 1999 dari manuver-manuver tidak bertanggung jawab dari anggota KPU yang berasal dari partai politik.

Seperti tampak pada Tabel 1, Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999 mencatat, setidaknya terdapat 4.290 kasus pelanggaran, mulai dari pelanggaran administratif, pelanggaran tata cara, pelanggaran pidana, "*money politic*", dan netralitas birokrasi/pejabat pemerintah. Namun jika memperhatikan laporan para pemantau dan pemberitaan media massa baik lokal maupun nasional, kasus-kasus kecurangan, penyimpangan, dan pelanggaran yang terjadi pada Pemilu 1999 jauh lebih banyak daripada yang dilaporkan dan dicatat oleh Panwaslu. Laporan Panwaslu Pusat sendiri memperlihatkan bahwa lembaga ini hanya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran yang bersifat administratif dan pelanggaran yang menyangkut tata cara penyelenggaraan pemilu. Sedangkan kasus-kasus yang bersifat pidana pemilu, termasuk di dalamnya "*money politic*" (politik uang) tidak bisa ditangani dengan baik. Dari 270 kasus yang dilimpahkan ke polisi, hanya 26 yang diproses sampai di pengadilan. Bahkan sampai Panwaslu 1999 dibubarkan, tidak ada satu pun kasus "*money politic*" yang diproses sampai pengadilan, meskipun saat itu indikasi terjadinya "*money politic*" sangat kuat dan menjadi perbincangan publik.

Dalam laporan pertanggungjawabannya, Panwaslu 1999 menyimpulkan bahwa lembaga tersebut tidak efektif dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. Panwaslu 1999 hanya sekadar menyampaikan peringatan tertulis, rekomendasi, meneruskan temuan kepada instansi penegak hukum,

atau bertindak sebagai mediator kalau diminta. Bahkan banyak pihak memberikan julukan beragam tentang Panwaslu, seperti tukang pembuat rekomendasi, tukang memberi peringatan, tidak bergigi, pemulung data, dan *was-was melulu*.

TABEL 1 | PENYIMPANGAN PEMILU 1999 DAN PENANGANANNYA

JENIS PENYIMPANGAN	DISELESAIKAN PANITIA PENGAWAS	DILIMPAHKAN KE KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	JUMLAH
Administratif	1.394	3	1	1.398
Tata Cara	1.785	12		1.797
Pidana Pemilu	347	236	24	707
"Money Politic"	122	18		140
Netralitas Birokrasi/Pejabat	234	1	1	236
Jumlah	3.992	270	26	4.290

Sumber: Buku Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilu Tahun 1999 Tingkat Pusat, November 1999.

Setidaknya terdapat empat faktor yang menjadi penyebab inefektivitas Panwas Pemilu 1999 dalam menjalankan fungsinya sebagai penegak hukum peraturan pemilu. *Pertama*, tugas dan wewenang Panwaslu tidak memadai. Dalam UU No. 3/1999 tidak secara tegas dirumuskan tugas dan kewenangan apa saja yang diberikan kepada Panwaslu. Panwaslu saat itu hanya sebatas penyampai peringatan tertulis, pemberi rekomendasi, dan meneruskan temuan ke institusi penegak hukum, serta bertindak sebagai mediator jika diminta. Namun peringatan, rekomendasi, dan berkas yang diajukan ke polisi sama sekali tidak berarti. PP 33/1999 sebetulnya memberikan kewenangan kepada pengawas sebagai arbitrator yang keputusannya mengikat dan final. Namun peraturan pemerintah ini justru tidak diakui oleh KPU sehingga pelaksanaannya pun tidak bisa efektif.

Kedua, sumber daya manusia (SDM) kurang siap. Panwaslu 1999 melibatkan unsur masyarakat dan perguruan tinggi di dalamnya. Hal itu merupakan gagasan baru yang harus segera direalisasikan dalam waktu pendek. Akibatnya proses rekrutmen dan institusionalisasi lembaga *ad hoc* ini terkesan amburadul. Pemberian hak kepada lem-

baga peradilan untuk membentuk pengawas saja sudah menunjukkan ketidaktepatan kebijakan ini. Selain secara institusional tidak boleh terlibat langsung dalam proses-proses pemilu, lembaga peradilan juga tidak memiliki kapabilitas untuk melakukan institusionalisasi lembaga *ad hoc* yang berstruktur dari atas sampai bawah. Kriteria dan mekanisme rekrutmen keanggotaan pengawas tidak jelas sehingga orang-orang yang masuk di badan tersebut tidak sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan. Mereka pun tidak mendapatkan pelatihan yang memadai untuk meningkatkan kemampuan pengawasan.

Ketiga, kondisi *software* dan *hardware* kurang memadai. Hasil evaluasi Panwaslu Pusat untuk Pemilu 1999 menunjukkan, badan ini sangat kedodoran dalam melayani antusiasme masyarakat yang melaporkan masalah-masalah pelanggaran peraturan pemilu. Mereka tidak memiliki instrumen standar berupa peraturan-peraturan pelaksana (juklak) dan peraturan-peraturan teknis (juknis) pengawasan untuk melakukan tugas-tugas pengawasan. Akibatnya, jajaran pengawas tidak efektif dalam menyaring apa yang datang dari masyarakat, sekaligus tidak bisa cepat bertindak dalam menangani pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Karena prasarana fisik terbatas, jajaran pengawas juga tidak bisa memonitor langsung terjadinya pelanggaran-pelanggaran di lapangan. Sekretariat yang mendompleng di kantor-kantor pengadilan ataupun minimnya sarana komunikasi jelas menjadi faktor penghambat kerja pengawasan pada Pemilu 1999.

Keempat, terbatasnya akses informasi. Banyak laporan dari masyarakat tidak bisa ditindaklanjuti oleh Panwaslu 1999 karena badan ini tidak mampu melakukan klarifikasi dan verifikasi atas laporan tersebut. Hal ini disebabkan karena peserta maupun penyelenggara pemilu tidak memberikan akses informasi kepada jajaran pengawas atas laporan atau indikasi-indikasi yang ada di tangannya. Kasus "*money politic*" yang menjadi sorotan besar dalam Pemilu 1999

pun tidak bisa sampai ke pengadilan, salah satunya karena sedikitnya bukti yang dimiliki oleh pengawas sehingga polisi dan jaksa tidak bisa menindaklanjuti laporan-laporan tersebut.

Meskipun demikian, Panwaslu 1999 sebetulnya punya peran besar dalam menyelamatkan hasil Pemilu 1999 tatkala para anggota KPU yang berasal dari partai politik menolak mengesahkan hasil pemilu dengan dalih yang tidak berdasar. Ketika itu Panwaslu Pusat merekomendasikan kepada Presiden B.J. Habibie agar mengambil alih urusan pemilu dan selanjutnya mengesahkan hasil Pemilu 1999. Jika Presiden tidak mengambil alih urusan pemilu dari tangan KPU, bisa dipastikan KPU tidak akan pernah mengesahkan hasil pemilu –yang itu berarti Pemilu 1999 gagal memilih wakil-wakil rakyat.

Sekalipun demikian, keempat faktor yang menyebabkan inefektivitas Panwas Pemilu 1999 menjadi bahan masukan untuk memperkuat posisi dan fungsi Panwas Pemilu sebagaimana kemudian dituangkan dalam UU No. 13/2003 dan UU No 23/2003 yang mengatur Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004.

C. PELEMBAGAAN DAN PENDANAAN PENGAWAS PEMILU

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (UU No. 4/2000), mengatur soal perubahan keanggotaan KPU. Anggota KPU yang sebelumnya berasal dari unsur pemerintah dan partai peserta pemilu diubah ke individu independen. Perubahan ini tidak saja ditujukan untuk menghentikan laku buruk anggota KPU dari partai politik, tetapi juga membuktikan kebenaran argumen bahwa partai politik memang tidak pada tempatnya duduk sebagai penyelenggara pemilu. Sedang perubahan terhadap pengawas pemilu baru dilakukan lewat UU No. 12/2003. Jika di sisi penyelenggara sudah ada perubahan yang sangat fundamental, apakah UU No. 12/2003 juga memberikan perubahan yang mendasar pada sisi pengawas pemilu?

UU No. 12/2003 menegaskan, *untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Panitia Pengawas Pemilu, Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan*. Adapun mekanisme pembentukannya: Panwas Pemilu dibentuk oleh KPU; Panwas Pemilu

Provinsi dibentuk oleh Panwas Pemilu; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dibentuk oleh Panitia Pengawas Pemilu Provinsi; dan Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota. Selanjutnya disebutkan Panwas Pemilu bertanggung jawab kepada KPU; sedang Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan bertanggung jawab kepada Panwas Pemilu yang membentuknya.

Adapun tugas dan wewenang Pengawas Pemilu menurut UU No. 12/2003 adalah: [a] mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; [b] menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; [c] menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan [d] meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Selanjutnya, uraian tugas dan hubungan kerja antar-Pengawas Pemilu diatur oleh Panwas Pemilu. Sedang dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Pengawas di berbagai tingkatan dibantu oleh sekretariat yang tata kerjanya diatur oleh KPU.

Susunan organisasi Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, dibantu seorang wakil ketua merangkap anggota, serta para anggota. Selanjutnya UU No. 12/2003 mengatur: anggota Panwas Pemilu sebanyak-banyaknya 9 orang; Panwas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 orang; Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 orang; dan Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 orang. Para anggota Panitia Pengawas itu berasal dari unsur kepolisian negara, Kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers. Panitia Pengawas dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir selambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai.

Dengan demikian, UU No. 12/2003 memiliki beberapa kemajuan jika dibandingkan dengan UU No. 3/1999 dalam mengatur

Pengawas Pemilu. *Pertama*, pengaturan tugas dan wewenang Pengawas Pemilu lebih tegas dan lebih memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan pemilu. *Kedua*, selain mensyaratkan orang-orang nonpartisan untuk bisa menjadi anggota pengawas, badan pengawas pemilu juga menempatkan unsur kepolisian dan kejaksaan. Keterlibatan kedua unsur itu dimaksudkan agar penanganan pelanggaran pidana pemilu bisa diatasi secara lebih efektif. Sebagian besar kasus pelanggaran Pemilu 1999 tidak bisa ditindaklanjuti karena tiadanya kesamaan persepsi dan standar pelaporan antara Pengawas Pemilu selaku aparat pertama yang menangani pelanggaran pemilu dengan kepolisian dan kejaksaan yang bertugas memproses penanganan hukumnya. Dalam banyak kasus, Pengawas menilai indikasi dan bukti-bukti pelanggaran pidana sudah cukup, namun kepolisian dan kejaksaan berpendapat sebaliknya. *Ketiga*, untuk mengatasi kesulitan Pengawas Pemilu dalam mengklarifikasi dan melakukan verifikasi laporan dan indikasi-indikasi terjadinya pelanggaran, UU No. 12/2003 memberi ruang khusus kepada Pengawas Pemilu untuk mengakses informasi di lingkungan penyelenggaraan pemilu dan pihak-pihak yang terkait. Sayangnya ketentuan itu tidak disertai sanksi kepada pihak-pihak yang menutup akses informasi kepada Pengawas sehingga ketentuan ini tidak efektif di lapangan. *Keempat*, Pengawas Pemilu mempunyai independensi dalam menjalankan fungsi pengawasan. Oleh karena itu Panwas Pemilu diberi kuasa untuk menentukan sendiri detail prosedur pengawasan serta mengangkat struktur jajaran pengawasan dari provinsi sampai kecamatan. Adanya ketentuan itu memungkinkan terjadinya standardisasi kerja pengawasan serta kontrol terhadap kinerja pengawasan dari tingkat atas sampai ke bawah.

Menurut UU No. 12/2003, Pengawas Pemilu yang terdiri atas Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai dan tugasnya berakhir selambat-lam-

batnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu. Karena undang-undang pemilu terlambat disahkan, pada aturan peralihan undang-undang tersebut diatur bahwa Pengawas Pemilu dibentuk selambat-lambatnya tiga bulan sesudah undang-undang disahkan dan masa tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan pemilu selesai. Panwas Pemilu sendiri baru dibentuk pada 5 Mei 2003. Selanjutnya Pengawas Pemilu sampai tingkat kecamatan baru berhasil dibentuk pada September 2003.

Sementara itu, UU No. 23/2003 tentang Pemilu Presiden-Wakil Presiden menyatakan bahwa pengawas pemilu presiden adalah pengawas pemilu legislatif sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003. Dengan penegasan ini maka struktur organisasi, tugas, dan wewenang pengawas pemilu presiden sama dengan apa yang telah diatur dalam UU No. 12/2003. Oleh karena itu setelah semua tahapan pemilu legislatif selesai, Pengawas Pemilu tidak dibubarkan karena mereka masih harus melanjutkan pengawasan penyelenggaraan Pemilu Presiden-Wakil Presiden. Barulah setelah pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik, sebulan kemudian Panwas Pemilu dibubarkan dengan kewajiban untuk menyusun dua laporan pengawasan, yakni Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004.

Dalam proses rekrutmen anggota Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan, Panwas Pemilu berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung (Kejagung). Kedua lembaga tersebut memfasilitasi terbentuknya tim seleksi dan panitia seleksi yang bertugas merekrut pengawas pemilu dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan juga pers. Panwas Pemilu tidak memanfaatkan tim seleksi KPU daerah untuk merekrut pengawas pemilu daerah karena tim bentukan pemerintah daerah tersebut dinilai kurang independen jika dibandingkan dengan tim seleksi yang pembentukannya difasili-

tasi kepolisian dan kejaksaan.¹⁸ Penetapan Pengawas Pemilu dari unsur kepolisian dan kejaksaan sendiri tidak dilakukan melalui seleksi, tetapi ditentukan oleh pimpinan di kedua institusi tersebut sesuai dengan tingkatannya.

UU No. 12/2003 tidak menyebut adanya hubungan struktural antara Panwas Pemilu Provinsi/Kabupaten/Kota dengan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota. Demikian juga antara Panwas Pemilu Kecamatan dengan PPK. Sebaliknya, undang-undang menegaskan adanya hubungan struktural antara Panwas Pemilu dengan Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Provinsi dengan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dengan Panwas Pemilu Kecamatan. Dengan demikian, hubungan antara Panwas Pemilu Kecamatan dengan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, Panwas Kabupaten/Kota dengan Panwas Pemilu Provinsi, dan Panwas Pemilu Provinsi dengan Panwas Pemilu bersifat hierarkis dan subordinatif. Ini berbeda dengan Pemilu 1999 di mana hubungan antara Panwaslu Pusat dengan Panwaslu daerah bersifat koordinatif dan informatif.

Pengubahan pola hubungan tersebut, dari koordinatif dan informatif menjadi hierarkis dan subordinatif bertujuan untuk mengefektifkan manajemen pengawasan, sekaligus mempermudah penerapan prosedur kerja pengawasan yang standar, mulai dari tingkat pusat hingga tingkat kecamatan. Seperti diketahui, salah satu titik lemah pengawasan Pemilu 1999 adalah tiadanya prosedur kerja standar pengawasan pemilu sehingga jajaran Pengawas Pemilu tidak efektif dalam menyaring informasi dan menanggapi pengaduan yang datang dari masyarakat. Akibatnya, Pengawas Pemilu juga tidak bisa cepat

18 Lihat, *Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004, Buku 2: Organisasi Pengawas Pemilu dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004, Buku 2: Organisasi Pengawas Pemilu* yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004.

bertindak dalam menangani kasus-kasus kecurangan dan pelanggaran terhadap peraturan perundangan pemilu yang terjadi di lapangan.

Untuk mengatur hubungan kerja antara lembaga pengawas pemilu di berbagai tingkatan, Panwas Pemilu diberi otoritas oleh UU No. 12/2003 untuk membuat peraturan mengenai rincian tugas dan hubungan kerja antarpengawas pemilu di berbagai tingkatan. Panwas Pemilu juga diberi otoritas untuk menciptakan prosedur kerja pengawasan pemilu yang standar, berupa petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Juklak dan juknis tersebut tidak lain merupakan pedoman operasional atas tugas dan wewenang yang dimiliki Pengawas Pemilu.

Dalam soal struktur organisasi, yang jadi masalah adalah pembentukan Panwas Pemilu oleh KPU dan keharusan Panwas Pemilu bertanggung jawab kepada KPU. Ketentuan ini sebetulnya bisa menimbulkan masalah-masalah serius bagi Panwas Pemilu dalam menjalankan fungsi pengawasan. Sebagai struktur paling atas organisasi pengawas pemilu, Panwas Pemilu harus mengawasi dan menilai kinerja KPU sehingga dikhawatirkan apabila hasil pengawasan dan penilaian Panwas Pemilu tersebut tidak sesuai dengan kebijakan KPU maka KPU bisa menggunakan otoritasnya untuk menekan dan bahkan kemungkinan terburuknya bisa sampai pada pembubaran Panwas Pemilu.

Kekhawatiran tersebut sangat masuk akal. Oleh karenanya, demi menjaga posisi dan independensi jajaran Pengawas Pemilu dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan, UU No. 12/2003 mengatur bahwa Panwas Pemilu Provinsi tidak dibentuk oleh KPU Provinsi, akan tetapi dibentuk oleh Panwas Pemilu. Demikian juga Panwas Pemilu Kabupaten/Kota tidak dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota tetapi dibentuk oleh Panwas Pemilu Provinsi. Selanjutnya Panwas Pemilu Kecamatan tidak dibentuk oleh Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), tetapi dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.

Meskipun demikian dalam praktik penyelenggaraan pemilu legis-

latif maupun pemilu presiden, banyak anggota KPUD yang berusaha menempatkan Pengawas Pemilu sebagai subordinatnya. Dalihnya, Pengawas dibentuk oleh KPU. Itulah yang menyebabkan hubungan antara Panwas Pemilu di daerah dengan KPUD sering berlangsung buruk sehingga berdampak kurang baik bagi upaya peningkatan pelaksanaan pemilu yang benar-benar luber dan jujur. Sementara di tingkat pusat, KPU sama sekali tidak pernah melakukan intervensi, apalagi sampai melakukan intimidasi untuk membekukan atau membubarkannya. Dalam banyak hal, KPU bersifat terbuka terhadap kritik dan saran Panwas Pemilu. Namun terhadap hal lain, KPU cenderung mengabaikan kritik dan saran Panwas Pemilu. Bahkan pada isu-isu tertentu tidak jarang terjadi perdebatan terbuka antara KPU dan Panwas Pemilu.

Meskipun pembentukan pengawas pemilu dari pusat, provinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan terlambat sebagai akibat dari keterlambatan pengesahan undang-undang, namun proses pelembagaan pengawas pemilu untuk Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 relatif berhasil. Lembaga yang bersifat kepanitiaan ini berhasil menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik¹⁹ —salah satunya terlihat dari keberhasilannya merampungkan laporan yang lengkap sebelum dibubarkan. Pertanyaan kemudian adalah, berapa anggaran negara yang dihabiskan untuk membentuk, menyiapkan, dan mengoperasikan lembaga pengawas pemilu dalam Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004?

Dalam naskah RUU Pemilu Legislatif (yang kemudian dibahas dan disahkan menjadi UU No. 12/2003), nomenklatur pengawas pemilu sebetulnya tidak ada. Padahal rancangan undang-undang itu-

19 Penilaian ini antara lain disampaikan oleh Misi Pemanatu Pemilu Uni Eropa, lihat *Misi Pemantauan Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004: Laporan Akhir*, Jakarta: Election Observation Mission European Union, 2004.

lah yang dijadikan KPU sebagai dasar menyusun kebutuhan anggaran 2003. Akibatnya, penyusunan anggaran 2003 untuk Pengawas Pemilu mengalami kesulitan. Di samping karena belum dialokasikan, kesulitan juga muncul karena belum ada standar penyusunan anggaran untuk Pengawas Pemilu.

Semula KPU dan Departemen Keuangan mengambil kebijakan bahwa untuk tahun anggaran (berjalan) 2003, anggaran Pengawas Pemilu diambilkan dari dana pemilu yang belum dialokasikan –yang saat itu nilainya Rp 350 miliar. Dari dana ini, Pengawas Pemilu kemudian mendapatkan Rp 173,4 miliar. Dana itu digunakan untuk memenuhi kebutuhan sekretariat, gaji/honorarium anggota dan staf, serta operasional pengawasan²⁰. Sementara untuk kepentingan pelatihan dan beberapa kegiatan lain, KPU menyetujui penggunaan dana bantuan dari UNDP sebesar Rp 17 miliar. Untuk menutupi kekurangan dana, Pengawas Pemilu mendapatkan Anggaran Belanja Tambahan (ABT) 2003 sebesar Rp 75 miliar. Sedang untuk anggaran 2004, Pengawas Pemilu se-Indonesia menghabiskan dana sebesar Rp 275,9 miliar.

Angka-angka di atas berasal dari ABPN. Dalam praktiknya, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan juga mendapatkan dana dari APBD. Dalam hal ini Panwas Pemilu Provinsi mendapatkan dari APBD provinsi, sedang Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan mendapat anggaran dari APBD kabupaten/kota. Tidak ada angka pasti berapa besaran dana dari APBD untuk setiap pengawas di daerah karena hal itu tergantung kondisi keuangan masing-masing daerah.

Tabel 2 memperlihatkan besaran dana yang dikeluarkan untuk pembentukan dan bekerjanya lembaga pengawas pemilu di berbagai tingkat yang berasal dari APBN dan APBD.

20 Tentang honorarium anggota Pengawas Pemilu di berbagai tingkatan diatur lewat PP No 62/2003

**TABEL 2 | ANGGARAN UNTUK PEMBENTUKAN DAN OPERASIONAL
PENGAWAS PEMILU**

(Apabila Lembaga Pengawas Pemilu Terus Dipertahankan)

NO.	LEMBAGA PENGAWAS PEMILU	ANGGARAN 17 BULAN PEMILU 2004	ANGGARAN LIMA TAHUN MASA KERJA
1.	Panwas Kecamatan*		
	- Biaya Pembentukan	Rp 3.700.000	Rp 5.400.000
	- Biaya Kantor	Rp 4.987.000	Rp 37.000.000
	- Biaya Operasional	Rp 19.471.000	Rp 127.440.000
	- Honor anggota & staf	Rp 25.925.000	Rp 128.750.000
	- Tambahan APBD	Rp 1.500.000	Rp 5.000.000
2.	Panwas Kabupaten/Kota*		
	- Biaya Pembentukan	Rp 13.700.000	Rp 17.800.000
	- Biaya Kantor	Rp 26.917.000	Rp 95.000.000
	- Biaya Operasional	Rp 104.408.000	Rp 368.500.000
	- Honor anggota dan staf	Rp 66.300.000	Rp 234.000.000
	- Tambahan APBD	Rp 298.049.400	Rp 1.051.938.900
3.	Panwas Provinsi*		
	- Biaya Pembentukan	Rp 16.400.000	Rp 20.300.000
	- Biaya Kantor	Rp 95.741.000	Rp 337.908.000
	- Biaya Operasional	Rp 350.355.000	Rp 1.236.540.000
	- Honor anggota dan staf	Rp 421.600.000	Rp 1.488.000.000
	- Tambahan APBD	Rp 1.052.824.300	Rp 3.715.850.400
4.	Panwas Pusat		
	- Biaya Pembentukan**	Rp	Rp
	- Biaya Kantor	Rp 4.270.361.600	Rp 15.071.864.400
	- Biaya Operasional	Rp 24.276.467.100	Rp 85.681.648.500
	- Honor anggota dan staf	Rp 894.259.350	Rp 3.156.209.450
	- Tambahan lembaga donor	Rp 35.000.000.000	Rp 123.529.411.765

Sumber : Diolah dari Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004.

Keterangan : * per masing-masing lembaga pengawas pada setiap tingkatan;
** masuk anggaran KPU

Angka APBD pada tiap-tiap tingkatan Pengawas Pemilu itu dihitung rata-rata berdasarkan dokumen laporan pengawasan dari Panwas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota. Jika dana APBD ini dikalikan dengan 5.109 kecamatan, 440 kabupaten/kota, dan 33 provinsi, ditambah dengan Panwas Pemilu di pusat, lembaga

pengawas pemilu di seluruh tingkatan menghabiskan dana sekitar Rp 542.550.038.000.

Harap diingat, dana Rp 542,5 milyar itu hanya untuk masa kerja sepanjang 17 bulan, yakni sejak dilantik pada Mei 2003 dan dibubarkan pada Oktober 2004. Dengan menghabiskan dana negara sebesar itu, apa yang telah dihasilkan oleh Panwas Pemilu dan jajarannya? Sejauh mana efektivitas kerja lembaga ini?

Sebagai perbandingan, jika usul untuk mempermanenkan lembaga pengawas pemilu direalisasikan (sebagaimana eksplisit termuat dalam naskah RUU Penyelenggara Pemilu inisiatif DPR yang telah disampaikan kepada pemerintah Juli 2006 lalu), dana yang dibutuhkan selama lima tahun masa kerja mencapai Rp 2.448.980.428.100 atau sekitar Rp 2,448 triliun.²¹ Ini belum termasuk honor untuk petugas pembantu pengawas yang akan ditempatkan di setiap TPS sebagaimana diinginkan RUU Penyelenggara Pemilu. Jika satu petugas pembantu pengawas mendapatkan honor Rp 100 ribu, selama tiga kali pemungutan suara (pemilu legislatif, pemilu presiden-wakil presiden putaran pertama, dan pemilu presiden-wakil presiden putaran kedua), untuk 69.929 desa/kelurahan dibutuhkan dana tambahan sebesar Rp 20,97 miliar. Apa yang hendak dicapai dengan mengeluarkan dana sebesar ini? Bukankah hal ini sama dengan pemborosan dana negara? Untuk memastikan apakah gagasan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu itu masuk akal atau tidak, sebaiknya ditinjau terlebih dulu efektivitas kerja Panwas Pemilu 2004.

21 Hitungan ini dengan asumsi honor/gaji anggota Banwas Pemilu di semua tingkatan sama dengan honor/gaji anggota Panwas Pemilu sebagaimana diatur dalam PP No. 62/2003. Namun kalau gaji anggota Banwas Pemilu disamakan dengan anggota KPU/D, jumlahnya dua kali lipat karena menurut PP itu jumlah gaji anggota KPU/D adalah dua kali lipat dari honor anggota Panwas Pemilu.

D. PENGAWASAN DAN EFEKTIVITAS KERJA PENGAWAS PEMILU

Dalam menilai kinerja Panwas Pemilu, banyak pihak yang membandingkan hasil kerjanya dengan harapan yang pernah ditanam. Tentu saja penilaian seperti itu tidak adil karena harapan tidak bisa diukur. Lagipula, setiap pihak saja punya harapan sendiri-sendiri sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya. Oleh karena itu, cara terbaik mengukur efektivitas kerja Panwas Pemilu bukanlah dengan membandingkan harapan-harapan yang pernah ditujukan kepadanya, melainkan dengan melihat apakah lembaga ini sudah menjalankan tugas dan wewenangnya secara maksimal atau belum.

Tugas dan wewenang pengawas pemilu menurut UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 adalah: [a] mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; [b] menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; [c] menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan [d] meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Dengan kata lain, tugas dan wewenang pengawas pemilu: *pertama*, mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu; *kedua*, menangani pelanggaran pemilu, baik pelanggaran adminis-

trasi maupun pelanggaran pidana; dan *ketiga* menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu.

Mari perhatikan satu per satu bagaimana pengawas pemilu mengemban ketiga tugas dan wewenang tersebut.

Dalam mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan tiga langkah dalam tiga wilayah kegiatan yang berbeda. *Pertama*, Panwas Pemilu mengikuti dan bersikap kritis terhadap draf-draf keputusan dan keputusan-keputusan tentang pengaturan pelaksanaan tahapan pemilu, untuk memastikan ada-tidaknya penyimpangan dari undang-undang. *Kedua*, Panwas Pemilu mengikuti dan memastikan bahwa persiapan-persiapan pelaksanaan tahapan pemilu sudah berjalan sesuai jadwal. *Ketiga*, Panwas Pemilu mengawasi pelaksanaan setiap tahapan untuk mengetahui ada-tidaknya pelanggaran, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana.

Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif Pemilu 2004, misalnya mencatat tahapan pendaftaran pemilih adalah tahapan yang paling tidak konsisten dengan jadwal yang telah ditetapkan. Bahkan pada saat daftar pemilih (tetap) sudah diumumkan, KPU pun masih membuat kebijakan untuk menampung penduduk yang belum terdaftar dengan mekanisme daftar pemilih tambahan. Pendaftaran pemilih yang tidak lekas beres sesuai dengan jadwal ini mempengaruhi perencanaan pembentukan TPS dan KPPS, serta pencetakan dan pendistribusian surat suara beserta perlengkapannya.

Sementara pada tahap pendaftaran, penelitian, dan penetapan peserta pemilu serta tahap penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan, KPU membuat kebijakan yang menyimpang dari undang-undang. Pada tahap pendaftaran, penelitian, dan penetapan peserta pemilu, KPU berkali-kali mengakomodasi permintaan calon peserta pemilu yang mengalami kesulitan memenuhi persyaratan. Sementara pada tahap penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan, KPU larut dalam perdebatan politik sehingga penetapan jumlah kursi untuk

anggota DPR pada setiap provinsi *molor* hingga mendekati tahap pencalonan anggota legislatif. Akibatnya parpol peserta pemilu pun tidak memiliki waktu leluasa untuk menyusun daftar calon legislatif.

Masalah utama pada tahap pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah rendahnya kontrol KPU terhadap KPU Kabupaten/Kota dalam menjalankan ketentuan-ketentuan yang ada. Akibatnya, banyak calon legislatif yang tidak memenuhi persyaratan dapat lolos masuk daftar calon. Dalam hal ini, tanggung jawab mestinya tidak hanya dibebankan kepada jajaran penyelenggara pemilu, tetapi juga kepada parpol peserta pemilu karena semestinya mereka tidak membiarkan orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan (terutama persyaratan pendidikan) untuk didaftarkan sebagai calon anggota legislatif.

Sedang masalah pokok tahapan kampanye terjadi ketika KPU membuat ketentuan kampanye yang menyimpang dari undang-undang. Tentang ini Panwas Pemilu berkali-kali mengingatkan secara formal maupun informal kepada KPU. Namun karena peringatan itu tidak digubris, Panwas Pemilu pun mengajukan peninjauan kembali (*judicial review*) ke Mahkamah Agung (MA). Sayang sampai kampanye selesai, MA tidak membuat keputusan apapun. Soal lain yang terjadi pada tahapan ini adalah kelambatan KPU/KPUD dalam menyusun jadwal kampanye sehingga menyulitkan aparat kepolisian untuk mengatur dan menjaga kampanye yang melibatkan massa.

Bagaimana dengan pengawasan terhadap pelaksanaan tahapan pemungutan dan penghitungan suara? Laporan Panwas Pemilu mencatat, pengadaan surat suara yang kacau balau memang menimbulkan masalah pada hari-H pemungutan suara di beberapa daerah, seperti surat suara tertukar, surat suara rusak, ataupun surat suara kurang. Terkait dengan pengadaan surat suara ini, Panwas Pemilu merekomendasikan kepada Presiden untuk mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) agar proses dan hasil pemilu tidak cacat hukum. Tindakan Panwas Pemilu ini menuai

kecamatan dari KPU, meski pada akhirnya Perpu yang diinginkan Panwas Pemilu benar-benar dikeluarkan Presiden. Secara umum pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada hari-H lancar. Hanya saja ketika penghitungan suara itu bergerak dari TPS (KPPS) ke desa/kelurahan (PPS) lalu ke kecamatan (PPK), di beberapa daerah terjadi pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara.

Tindakan pelanggaran pidana pemilu itu merupakan buah persekongkolan petugas pemilu di desa/kelurahan dan kecamatan dengan para aktivis partai peserta pemilu. Selain adanya faktor persekongkolan PPS/PPK dengan aktivis parpol peserta pemilu, kelelahan dan ketidakpahaman prosedur penghitungan suara menjadi penyebab tersendatnya proses rekapitulasi penghitungan suara yang bergerak dari KPPS – PPS – PPK – KPU Kabupaten/Kota – KPU Provinsi – KPU. Akibatnya, penetapan hasil pemilu secara nasional pun melewati jadwal yang ditentukan KPU, meski tetap tidak melampaui batasan yang ditentukan undang-undang.

Ketika KPU dan jajarannya mengumumkan calon-calon anggota legislatif terpilih, muncul kembali masalah persyaratan calon. Sebagian merupakan masalah lama yang tidak tuntas pada tahap pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dan tahapan penetapan peserta pemilu, khususnya dari peserta pemilu perseorangan calon DPD. Namun sebagian lagi merupakan kasus baru yang sebelumnya tidak terdeteksi oleh Pengawas Pemilu. Calon-calon terpilih bermasalah ini akhirnya banyak yang lolos dilantik karena petunjuk teknis dari KPU untuk menyelesaikan kasus tersebut terlambat datang ke KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, rendahnya kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota menyebabkan lembaga ini rentan dari pengaruh luar yang ingin tetap mempertahankan calon terpilih bermasalah tersebut.

Demikianlah, dalam setiap tahapan Panwas Pemilu berusaha

mengawasi setiap proses yang terjadi. Apabila ditemukan hal-hal yang ganjil dalam pengaturan, persiapan, pelaksanaan, maupun penetapan hasil-hasil pemilu, Panwas Pemilu dan jajarannya segera mengingatkan kepada KPU/KPUD, baik lewat surat resmi maupun lewat media massa. Catatan-catatan hasil pengawasan per tahapan itu juga terjadi dalam Pemilu Presiden-Wakil Presiden. Hanya saja karena Pemilu Presiden-Wakil Presiden lebih sederhana ketimbang Pemilu Legislatif, catatan-catatan hasil pengawasan Panwas Pemilu dan jajarannya juga tidak sebanyak dan sekompleks Pemilu Legislatif.

Sebagian hasil penilaian Pengawas Pemilu itu, baik dalam Pemilu Legislatif maupun dalam Pemilu Presiden-Wakil Presiden, mendapat respons positif dari KPU/KPUD sehingga terjadi koreksi terhadap peraturan teknis yang keliru maupun perubahan-perubahan kebijakan atas proses persiapan dan pelaksanaan yang tidak sesuai dengan prosedur dan standar maupun jadwal yang telah ditetapkan. Namun sebagian yang lain penilaian Panwas Pemilu itu diabaikan oleh KPU/KPUD. Penyebabnya, *pertama*, KPU/KPUD menganggap apa yang disampaikan Pengawas Pemilu bukanlah sesuatu yang substantif; *kedua*, KPU/KPUD tidak sempat merespons karena terdesak waktu; dan *ketiga*, KPU/KPUD berpendirian lain yang memang berbeda dengan Pengawas Pemilu.

Termasuk dalam kategori pertama adalah sikap KPU/KPUD yang mengabaikan masalah-masalah yang terkait kampanye karena hal itu memang tidak berkorelasi langsung dengan hasil pemilu. Oleh karena itu, protes Panwas Pemilu terhadap peraturan teknis kampanye yang menyalahi undang-undang, jadwal kampanye yang molor, juga tentang penyelesaian kasus-kasus pelanggaran administrasi hanya dianggap angin lalu oleh KPU/KPUD. Apalagi saat itu sumber daya KPU/KPUD tengah tersedot untuk pengadaan surat suara. Dalam hal perlu-tidaknya Perpu untuk 'membenarkan' adanya pengiriman surat suara yang terlambat di PPS, Panwas Pemilu dan KPU memang punya pendapat yang berbeda. Pada titik

tertentu KPU menggunakan otoritasnya untuk mengabaikan dan bahkan membungkam Panwas Pemilu, seperti tercermin pada saat penghitungan suara nasional. Pada saat itu, KPU melarang Panwas Pemilu untuk menyampaikan pendapat dan kesaksiannya –yang lantas menyebabkan anggota Panwas Pemilu melakukan *walk out*.

Kesimpulan apa yang dapat kita tarik ketika Panwas Pemilu dan jajarannya menjalankan tugas dan wewenangnya dalam mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu? Sebetulnya apa yang dilakukan Panwas Pemilu tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan pemantau pemilu atau pengamat pemilu, yakni sama-sama mengkritik, mengimbuu, dan memprotes apabila terdapat hal-hal yang sekiranya menyimpang dari undang-undang. Adapun sasaran utama kritikan, imbauan, dan protesnya adalah KPU/KPUD dan peserta pemilu. Kadang kala hal itu disampaikan lewat surat, tetapi lebih sering disampaikan secara terbuka lewat media massa. Lantas, apakah kritikan, imbauan, dan protes dari Panwas Pemilu sebagai lembaga resmi pemilu lebih didengar dan diperhatikan daripada pemantau dan pengamat pemilu? Jawabannya jelas, KPU/KPUD cenderung mengabaikan apa yang disampaikan Panwas Pemilu. Peserta pemilu pun tidak peduli dengan apa yang disampaikan Panwas Pemilu, selagi apa yang dilakukannya tidak dipermasalahkan oleh KPU/KPUD.

Kalau memang demikian halnya, mengapa fungsi mengawasi pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu itu tidak diserahkan saja kepada pemantau, pengamat, dan peserta pemilu, serta masyarakat pada umumnya, jika apa yang dilakukan oleh Panwas Pemilu dan jajarannya tidak mempunyai kekuatan atau kelebihan lain? Mengapa mesti mengeluarkan banyak tenaga dan dana untuk membentuk dan mengoperasikan lembaga pengawas pemilu, jika fungsi pengawasan setiap tahapan sudah cukup dijalankan oleh pemantau, pengamat, dan peserta pemilu sendiri, serta masyarakat pada umumnya?

Soal kedua adalah meninjau fungsi Panwas Pemilu sebagai lembaga yang menangani pelanggaran peraturan pemilu, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana. Sebagaimana diatur UU No. 12/2003, tugas pengawas pemilu adalah menerima laporan pelanggaran serta meneruskan temuan atau laporan tersebut kepada instansi yang berwenang. Pelanggaran administrasi diserahkan kepada KPU/KPUD agar diselesaikan. Sementara pelanggaran pidana diserahkan ke polisi, selanjutnya diproses jaksa, dan dilanjutkan ke pengadilan. Dengan kata lain, tugas pengawas adalah menerima laporan pelanggaran atau menemukan adanya pelanggaran, lalu memastikan ada-tidaknya pelanggaran. Bila terjadi pelanggaran administrasi, pengawas akan merekomendasikan kepada KPU/KPUD agar diselesaikan; sedang bila ada pelanggaran pidana maka rekomendasi diserahkan ke kepolisian.

Sebagaimana tampak pada Tabel 3, pada Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 tercatat bahwa dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan Pengawas Pemilu ke KPU/KPUD, hanya 2.822 kasus yang diselesaikan atau setara dengan hanya 35,22% total seluruh kasus. Sedang pada Tabel 4 dapat dilihat bahwa Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 menunjukkan, dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan ke KPU/KPUD, hanya 259 yang diselesaikan atau hanya 19,98% saja.

Mengapa begitu banyak pelanggaran administrasi yang oleh Panwas Pemilu diteruskan ke KPU/KPUD, namun akhirnya tetap saja tidak terselesaikan? Mengapa terjadi pembiaran terhadap banyak kasus pelanggaran administrasi yang sudah dengan susah payah diurus oleh Panwas Pemilu? Seperti pernah disinggung sebelumnya, KPU/KPUD sengaja mengambil kebijakan untuk mengabaikan penyelesaian pelanggaran administrasi karena pelanggaran-pelanggaran jenis ini sebagian besar tidak berimplikasi langsung pada hasil pemilu. Apalagi pada saat yang sama KPU/KPUD mempunyai urusan yang lebih penting, misalnya pada

saat kampanye yang tercatat banyak sekali terjadi pelanggaran administrasi, justru KPU/KPUD sedang disibukkan dengan penyiapan logistik pemilu.

Sebab kedua, mengapa KPU/KPUD tidak menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diserahkan Panwas Pemilu adalah akibat tiadanya mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi. Akibatnya, hal tersebut membuat KPU/KPUD tidak serius menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan Panwas Pemilu. Ini berbeda dengan penanganan pelanggaran pidana pemilu, di mana undang-undang secara pasti menentukan mekanisme dan prosedur penanganan, termasuk juga limitasi waktu penanganan, sehingga pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian (dalam hal ini Panwas Pemilu, kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan) tidak punya dalih untuk menghindar atau menolak untuk menyelesaikannya.

**TABEL 3 | PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU LEGISLATIF 2004
DAN PENANGANANNYA**

NO.	TAHAPAN	TEMUAN/LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	314	235	67
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	683	621	147
5	Kampanye	5.965	5.382	2.230
6	Pemungutan Penghitungan Suara	1597	1391	378
7	Penetapan Hasil Pemilu	4	2	NA
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	383	382	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0
	JUMLAH	8.946	8.013	2.822

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2004.

**TABEL 4 | PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU PRESIDEN-WAKIL
PRESIDEN 2004 DAN PENANGANANNYA**

NO.	TAHAPAN	LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1	Pendaftaran Pemilih	23	21	7
2	Pendaftaran Calon	0	0	0
3	Kampanye	334	293	69
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	662	648	122
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih II	2	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	83	76	9
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	192	120	52
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0
JUMLAH		1296	1158	259

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Bagaimana dengan penanganan kasus pelanggaran pidana yang oleh Pengawas Pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaan, dan disidangkan di pengadilan? Dari data-data yang dikumpulkan dari seluruh provinsi, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Legislatif 2004 ini terdapat 1.022 vonis atau hanya 42,35% dari kasus yang diserahkan Panwas Pemilu ke penyidik. Sedangkan dalam Pemilu Presiden 2004 terdapat 79 vonis atau hanya 42,25% dari kasus yang diserahkan Panwas Pemilu kepada penyidik.

Namun ini sesungguhnya pencapaian yang luar biasa, mengingat pada Pemilu 1999 hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pemilu. Fakta ini menunjukkan bahwa keterlibatan aparat kepolisian dan kejaksaan dalam Panwas Pemilu berdampak signifikan terhadap penanganan kasus-kasus pelanggaran pidana. Oleh karena itu, keterlibatan petugas dari kedua institusi tersebut harus dipertahankan atau malah diperkuat. Memang mereka tidak harus menyatu dengan Panwas Pemilu, tetapi bisa juga menyatu dalam unit khusus di

KPU/KPUD yang bertugas menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu apabila lembaga pengawas tidak diperlukan.

TABEL 5 | PELANGGARAN PIDANA PEMILU LEGISLATIF 2004 DAN PENANGANANNYA

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	VONIS PN
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	84	62	54	52
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	1186	995	587	537	516
5	Kampanye	1203	924	382	293	297
6	Pemungutan Penghitungan Suara	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
8	Penetan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	0	0	0	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	0
JUMLAH		3.153	2.413	1.253	1.065	1.022

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2004.

Meskipun demikian, dari sisi Pengawas Pemilu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu Legislatif 2004, Panwas Pemilu meneruskan 2.413 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut, yang diserahkan ke kejaksaan 1.253 kasus dan berikutnya yang dilimpahkan kejaksaan ke pengadilan sebanyak 1.065 kasus. Sementara pada Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, Panwas Pemilu meneruskan 187 kasus ke penyidik kepolisian, lalu 94 kasus diserahkan ke kejaksaan, dan berikutnya kejaksaan melimpahkan 82 kasus ke pengadilan.

Angka-angka penyelesaian kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana seperti itulah yang menyebabkan sebagian masya-

rakat menilai Panwas Pemilu tidak berdaya karena tidak mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu. Padahal tugas menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu (dalam arti para pelakunya dijatuhi sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada) bukan lagi tugas jajaran Panwas Pemilu, melainkan sudah menjadi tugas KPU/KPUD untuk kasus pelanggaran administrasi; dan tugas polisi, jaksa, serta hakim untuk kasus pelanggaran pidana. Dengan kata lain, untuk urusan penyelesaian pelanggaran, peran Panwas Pemilu sebetulnya tidak lebih dari "tukang pos" atau kurir yang pekerjaannya membawa kasus-kasus pelanggaran ke institusi lain.

**TABEL 6 | PELANGGARAN PIDANA PEMILU PRESIDEN-WAKIL
PRESIDEN 2004 DAN PENANGANANNYA**

NO.	PUTARAN/TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	VONIS PN
I	PUTARAN I					
1	Pendaftaran Pemilih	16	14	14	14	14
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	0	0
3	Kampanye	110	78	33	30	30
II	PUTARAN II					
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	62	47	34	31	29
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih	0	0	0	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	42	24	5	2	2
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	44	24	8	5	4
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0	0
JUMLAH		274	187	94	82	79

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Masalahnya adalah apakah lembaga pengawas pemilu (yang terdiri atas Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu

Kabupaten/Kota, dan Panwas Pemilu Kecamatan) akan terus dipertahankan apabila KPU/KPUD sudah mampu menangani sendiri kasus-kasus pelanggaran administrasi, serta kepolisian dan kejaksaan sudah memiliki komitmen untuk serius menangani kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu? Apakah tidak lebih efisien apabila penanganan pelanggaran ini untuk tahap awal dipusatkan di kantor KPU/KPUD saja? Dari segi dana akan terjadi penghematan karena cukup membentuk unit khusus di kantor tersebut. Sedangkan dari segi waktu, proses penanganan kasus pelanggaran juga tidak perlu berpanjang-panjang karena kasus administrasi langsung bisa diselesaikan oleh KPU/KPUD, sedang untuk kasus pelanggaran pidana langsung ditangani kepolisian dan kejaksaan. Kalau bisa lebih efisien, mengapa harus berboros-boros?

Setelah menelaah efektivitas Panwas Pemilu dalam menjalankan fungsi pengawasan setiap tahapan pemilu dan penanganan pelanggaran, selanjutnya adalah melihat efektivitas Panwas Pemilu dalam menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Yang dimaksud dengan sengketa atau perselisihan dalam penyelenggaraan pemilu ini adalah sengketa atau perselisihan nonhasil pemilu. Untuk sengketa atau perselisihan hasil pemilu, konstitusi sudah menggariskan bahwa hal itu menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (MK) untuk menyelesaikannya.

Tabel 7 menunjukkan kasus-kasus sengketa pada Pemilu Legislatif 2004 yang ternyata tidak sebesar yang diperkirakan sebelumnya. Kasus-kasus sengketa umumnya muncul pada tahapan pencalonan anggota lembaga legislatif dan pada tahapan penetapan calon terpilih. Pokok masalahnya adalah para calon tidak puas dengan keputusan parpol dalam hal menentukan nomor urut calon. Sebetulnya ini adalah masalah internal parpol sehingga Pengawas Pemilu tidak bisa berbuat lain, kecuali kembali pada ketentuan undang-undang. Apakah hal ini bisa disebut sebagai sengketa pemilu? Jika mengacu pada ketentuan undang-undang –dan juga definisi sengketa

pemilu yang dibuat Panwas Pemilu—, sesungguhnya hal itu bukanlah kasus sengketa. Sebab ketidakpuasan satu pihak tidak punya dasar pi-
jakan hukum, sementara keputusan parpol sudah sesuai dengan
aturan.

TABEL 7 | SENGKETA PEMILU LEGISLATIF 2004 DAN PENANGANANNYA

NO.	TAHAPAN	DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	45	21	4	3
3	Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	147	90	8	26
5	Kampanye	305	210	18	17
6	Pemungutan dan Penghitungan Suara	139	58	2	14
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	8	1	1	1
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0
	JUMLAH	644	380	33	61

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2004.

Pada masa kampanye juga terjadi banyak sengketa antarpeserta pemilu, mulai dari perebutan tempat pemasangan atribut parpol sampai dengan perebutan lapangan untuk kampanye rapat umum. Hanya saja, kasus-kasus perebutan lokasi kampanye seperti itu sebetulnya bukanlah sengketa pemilu dalam arti yang sebenarnya. Perebutan lokasi kampanye itu terjadi karena salah satu pihak tidak mengetahui jadwal penggunaan lokasi kampanye atau sengaja memakai jatah kontestan lain –yang berarti merupakan pelanggaran terhadap keputusan penyelenggara pemilu yang telah mengatur jadwal penggunaan lokasi kampanye.

Pengawas Pemilu menghadapi masalah serius ketika calon peser-

ta pemilu atau kandidat tidak menerima keputusan yang dibuat penyelenggara pemilu. Misalnya, partai tertentu tidak menerima keputusan KPU/KPUD yang tidak meloloskannya menjadi peserta pemilu. Partai bersangkutan kemudian melapor ke Panwas Pemilu dan mengajukan gugatan sengketa atas keputusan KPUD tersebut. Untuk beberapa kasus seperti itu, KPUD menerima hasil keputusan Panwas Pemilu karena (setelah diteliti) memang ada kesalahan dalam membuat keputusan. Namun, sebagian besar keputusan Panwas Pemilu yang bermaksud mengubah keputusan KPU/KPUD tentang peserta Pemilu tersebut diabaikan karena KPU/KPUD merasa telah benar dalam membuat keputusan.

Hal-hal seperti inilah yang menyebabkan terjadinya ketegangan antara Panwas Pemilu dan KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004. Di satu pihak, KPU merasa keputusannya sudah final dan mengikat sehingga tidak bisa diganggu gugat oleh siapapun; sementara di pihak lain Panwas Pemilu yang berwenang menyelesaikan sengketa merasa punya hak untuk mengoreksi keputusan KPU yang dianggap merugikan partai ataupun kandidat. Ketegangan ini terjadi karena UU No. 12/2003 tidak mendefinisikan secara jelas ruang lingkup sengketa nonhasil dan juga tidak membuka ruang untuk mengoreksi keputusan KPU/KPUD.

Bagaimana dengan sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden? Terlihat dalam Tabel 8, kasus-kasus sengketa nonhasil pemilu pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ternyata juga tidak banyak. Sekali lagi, ini menunjukkan bahwa apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya sesuatu yang tidak jelas atau tidak terjadi.

Ada satu kasus yang menyedot perhatian nasional, yakni ketika KH Abdurrahman Wahid meminta Panwas Pemilu untuk menyelesaikan kasus sengketanya dengan KPU. Panwas Pemilu sendiri menilai, KPU tidak cermat dalam mengambil keputusan tentang tidak dimasukkannya Abdurrahman Wahid sebagai calon sehingga

permintaan Abdurrahman Wahid tersebut harus diterima. Sikap ini didasari oleh ketentuan undang-undang yang memberikan tugas dan wewenang Panwas Pemilu untuk menyelesaikan sengketa Pemilu. Proses penyelesaian sengketa pun dilakukan secara bertahap, mulai dari jalan musyawarah antarpihak, menawarkan alternatif penyelesaian, sampai dengan membuat keputusan final dan mengikat. Namun KPU berpandangan bahwa keputusannya pun sudah final dan mengikat sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi oleh siapapun, termasuk Panwas Pemilu.

TABEL 8 | SENGKETA PEMILU PRESIDEN-WAKIL PRESIDEN 2004 DAN PENANGANANNYA

NO.	TAHAPAN	DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
1	Pendaftaran Pemilih	1	1	0	0
2	Pendaftaran Calon	1	0	0	1
3	Kampanye	10	8	2	0
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	19	14	3	0
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih II	0	0	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	1	1	0	0
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	11	9	1	1
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0
JUMLAH		43	33	6	2

Sumber: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004

Sekali lagi, kasus ini menunjukkan bahwa masalah sengketa pemilu harus diperjelas lagi (apabila memang soal sengketa dalam penyelenggaraan pemilu ini masih dianggap ada) agar tidak menimbulkan multitafsir dan kontroversi. Jalan paling tepat untuk mengatasi masalah ini adalah membuka ruang untuk mengoreksi keputusan KPU lewat mekanisme keberatan atas keputusan KPU

bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan.

Setelah menelaah kasus-kasus sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 maupun Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, bisa disimpulkan bahwa apa yang disebut dengan kasus sengketa bukanlah sengketa dalam arti yang sebenarnya. *Pertama*, apa yang disebut sengketa sesungguhnya adalah pelanggaran administrasi, seperti yang terjadi dalam kasus rebutan lokasi kampanye. Bila terjadi pelanggaran administrasi, hal itu menjadi kewajiban penyelenggara pemilu untuk memberikan sanksi. *Kedua*, apa yang disebut sengketa sebetulnya adalah soal ketidakpuasan terhadap keputusan-keputusan KPU/KPUD, seperti yang terjadi dalam kasus penetapan calon anggota legislatif atau calon presiden. Untuk menyelesaikan masalah ini, undang-undang harus membuka peluang untuk mengajukan keberatan atas keputusan penyelenggaraan pemilu –dalam hal ini bisa diuji ke penyelenggara pemilu di atasnya atau ke lembaga peradilan tergantung pada jenis keberatannya.

Jika apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi atau keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu, tugas untuk menyelesaikannya tentu tidak berada di tangan Panwas Pemilu lagi. Dengan kata lain, kalau apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu adalah sesuatu yang tidak ada atau tidak pernah terjadi, mengapa harus diberikan tugas penyelesaiannya kepada Panwas Pemilu? Atau jika salah satu fungsi menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya tidak ada, karena sengketa-nya sendiri tidak ada, mengapa harus ada Panwas Pemilu?

E. PEMETAAN KEMBALI MASALAH HUKUM PEMILU

Untuk mengetahui masalah hukum Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, perlu dicermati ketentuan Pasal 122, Pasal 127, Pasal 128, Pasal 130, dan Pasal 134 UU No. 12/2003.²² Pasal 122 menyatakan bahwa pengawas pemilu mempunyai tugas dan wewenang: [a] mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; [b] menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; [c] menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu; dan [d] meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Sementara Pasal 127 (1) menyatakan bahwa pengawas pemilu menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan Pasal 122 dan Pasal 127 di atas, terdapat dua macam masalah hukum, yaitu: (1) pelanggaran peraturan perundang-un-

22 Pemetaan masalah hukum sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada dasarnya sama dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Karenanya, dalam tulisan ini pemetaan masalah hukum Pemilu Presiden-Wakil Presiden tidak dibahas tersendiri.

dangan pemilu (Pasal 126) atau pelanggaran pemilu (Pasal 127); dan (2) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu.

Istilah *pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu/pelanggaran pemilu* merupakan istilah yang lebih luas dan mencakup beberapa pelanggaran. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan Pasal 128 ayat (5) yang menyatakan bahwa *laporan yang mengandung unsur pidana diteruskan kepada penyidik*. Lantas apa yang disebut dengan laporan yang mengandung unsur pidana? Dikaitkan dengan ketentuan sebelumnya, yang dimaksud di sini tentulah laporan pelanggaran yang mengandung unsur pidana. Jika ditulis lebih lengkap, yang dimaksud adalah pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu yang mengandung unsur pidana atau istilah singkatnya tindak pidana pemilu.

Di samping tindak pidana pemilu, pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu meliputi juga pelanggaran administrasi sebagaimana disebut Pasal 130 yang menyatakan bahwa *Pengawas Pemilu meneruskan temuan yang merupakan pelanggaran administrasi kepada KPU*. Istilah ini dapat disebut dengan pelanggaran administrasi pemilu, sebagaimana pelanggaran pemilu yang mengandung unsur pidana dapat disebut dengan istilah tindak pidana pemilu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu mencakup dua hal, yaitu tindak pidana pemilu dan pelanggaran administrasi (pemilu).

Masalah hukum berikutnya adalah *sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu*. Apa yang dimaksud dengan istilah yang panjang itu? Secara gramatikal, terdapat dua istilah, yaitu *sengketa* dan *timbul dalam penyelenggaraan pemilu*. Sengketa dapat diartikan sebagai perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan karena adanya perbedaan penafsiran atau ketidaksepakatan yang berkaitan dengan fakta, peristiwa, hukum, atau kebijakan atau hal lainnya, di mana pengakuan atau pendapat salah satu pihak ditolak oleh pihak lainnya, atau ada pendapat berbeda atau penghindaran

pihak lainnya. Pengertian ini merupakan pengertian yang dianut oleh Panwas Pemilu 2004 yang merupakan kumpulan pengertian dari *dispute* dalam kaitan dengan *alternative dispute resolution (ADR)*. Lalu apa yang dimaksud dengan *timbul dalam penyelenggaraan pemilu*? Penyelenggaraan pemilu mencakup semua tahapan pemilu, mulai dari pendaftaran pemilih hingga penetapan hasil pemilu.

Jika demikian, sengketa mencakup sengketa atau perselisihan atas hasil pemilu. Namun ternyata undang-undang memberikan pembatasan atas istilah ini, yaitu dengan memunculkan istilah lainnya, yaitu *perselisihan tentang hasil Pemilu* sebagaimana tercantum pada Pasal 134 UU No. 12/2003. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu* mencakup dua macam sengketa/perselisihan, yaitu: (1) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu (di luar perselisihan hasil pemilu) dan (2) perselisihan hasil pemilu.

Berdasarkan uraian di atas, masalah hukum dalam Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, juga dalam Pilkada 2005+ mencakup: (1) tindak pidana pemilu; (2) pelanggaran administrasi (pemilu); (3) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (4) perselisihan hasil pemilu.

Terhadap keempat masalah hukum tersebut, undang-undang memberikan penyelesaian yang berbeda. *Pertama*, tindak pidana pemilu diselesaikan melalui sistem peradilan pidana dengan sedikit penambahan, yaitu terlibatnya pengawas pemilu dalam “menyaring” laporan pelanggaran pemilu sebelum diteruskan ke polisi yang kemudian melakukan penyidikan. *Kedua*, pelanggaran administrasi pemilu diselesaikan oleh KPU/KPUD yang juga setelah mendapatkan terusan laporan pelanggaran administrasi dari Pengawas Pemilu.

Dalam dua macam masalah hukum di atas, peranan Pengawas Pemilu tidak lebih dari sekadar “tukang pos” atau jembatan antara pelapor dengan pihak yang berwenang menangani (polisi untuk tindak pidana pemilu) dan KPU/KPUD (untuk pelanggaran adminis-

trasi pemilu). Tentu saja hal ini ada keuntungannya, yaitu tersaring atau terpilahnya laporan dari masyarakat sehingga hanya 'laporan matang' saja yang masuk ke polisi atau KPU/KPUD. Akan tetapi kerugiannya tampak jelas, yaitu makan waktu lama antara proses pelaporan dengan penanganan kasus yang sesungguhnya. Kerugian lainnya adalah terjadinya pengulangan proses, misalnya Pengawas Pemilu pernah menanyakan kepada saksi yang melihat pelanggaran, namun ketika sampai di kepolisian saksi tersebut diperiksa lagi. Bahkan anggota Panwas Pemilu yang melaporkannya pun bisa diperiksa sebagai saksi pelapor.

Ketiga, sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu diselesaikan oleh pengawas pemilu. Inilah sebenarnya satu-satunya masalah hukum yang bisa diselesaikan oleh pengawas pemilu hingga tuntas. Di sini posisi pengawas pemilu bukan hanya sebagai "tukang pos", tetapi menerima dan menyelesaikan sengketa itu. Masalahnya adalah undang-undang tidak menegaskan siapa para pihak yang bisa bersengketa dan apa bentuk penyelesaiannya. Jelas sekali bahwa pengawas pemilu bukan peradilan ataupun tribunal, serta tidak memiliki kekuatan dan legitimasi sekuat peradilan.

Akibatnya, putusan yang dikeluarkan oleh pengawas pemilu pun (meski disebut final dan mengikat) seringkali tidak dipatuhi oleh pihak-pihak yang bersengketa atau dipersengketakan. Masalah sering muncul, misalnya jika satu pihak mengadukan pihak lain sebagai suatu sengketa, tetapi pihak lain tersebut tidak bersedia datang karena tidak merasa memiliki sengketa dengan pihak pertama, sementara pengawas pemilu tidak punya wewenang memaksakan putusan. Dalam banyak kasus, putusan pengawas pemilu juga diabaikan oleh penyelenggara (yang oleh undang-undang pemilu memang diberi wewenang membuat keputusan final dan mengikat).

Sesungguhnya yang paling penting diselesaikan adalah sengketa/perselisihan yang menimbulkan kerugian hukum bagi pihak lain dalam proses pemilu, misalnya penetapan daftar pemilih, penetapan

partai politik peserta pemilu, penetapan calon anggota lembaga legislatif atau calon presiden/wakil presiden. Dalam masalah-masalah hukum semacam ini hampir mustahil sengketa yang timbul dapat diselesaikan pengawas pemilu karena kewenangan penetapan ada pada KPU/KPUD yang disertai embel-embel bahwa penetapan itu bersifat final dan mengikat sehingga tidak bisa diganggu gugat.

Tampaknya asumsi pembuat UU No. 12/2003 mengenai sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu adalah sengketa antarpeserta pemilu. Kalau benar ini yang dimaksud, berarti sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu adalah sengketa yang melibatkan para peserta pemilu. Kalau memang demikian dasar pemikirannya, sesungguhnya hal itu dalam praktik Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, juga dibuktikan oleh Pemilu 1999, tidak pernah terjadi. Seperti disebutkan dalam bagian sebelumnya, masalah antarpeserta pemilu itu timbul lebih karena karena pelanggaran administrasi pemilu. Misalnya, jika dua partai meributkan penggunaan lokasi kampanye, sesungguhnya yang terjadi karena salah satu telah melanggar jadwal yang telah disusun. Walaupun ada kesalahan dalam menyusun jadwal, tetap saja KPU/KPUD yang berwenang menyelesaikan. Sementara masalah perebutan urutan nomor calon antarcalon anggota lembaga legislatif menjadi tugas partai politik untuk menyelesaikannya.

Keempat, menurut UUD 1945 perselisihan hasil pemilu diselesaikan oleh MK. Hal ini juga dipertegas oleh UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003. MK mempunyai hukum acara sebagaimana diatur dalam UU No 24/2003 dan juga ditegaskan bahwa putusan MK final. Masalahnya adalah bagaimana dalam waktu singkat MK dapat menyelesaikan permohonan yang banyak? Apakah tidak mungkin muncul bukti-bukti palsu dari para pihak? Bagaimana jika bukti-bukti palsu semacam itu baru terungkap kemudian setelah keluarnya keputusan MK? Sehubungan dengan itu, perselisihan semacam itu perlu 'disaring' lebih dahulu dengan cara menyelesaikan perselisihan

atas rekapitulasi di tingkat PPS/PPK/KPUD (artinya sebelum ada keputusan akhir tentang hasil pemilu dari KPU). Jika ide ini dilaksanakan maka mungkin hanya perkara-perkara yang tidak terselesaikan di tingkat-tingkat sebelumnya yang akan menjadi perselisihan hasil pemilu di MK.

Berdasarkan Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, tampak pada tahap penetapan hasil pemilu, KPU/KPUD lebih banyak menghindari dan melimpahkan penyelesaian masalah kepada institusi lain, dengan mempersilakan para pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan ke MK. Semestinya, jika dalam proses rekapitulasi hasil penghitungan suara ditemukan kekeliruan, KPU bisa langsung merevisinya. Apalagi, jika petugas pemilu di bawahnya telah dengan jelas mengajukan surat revisi perolehan suara. Dengan mengalihkan semua persoalan kepada MK, justru muncul potensi tumpukan masalah yang harus diselesaikan MK dalam waktu yang terbatas sehingga putusannya dikhawatirkan tidak optimal.

Berdasarkan paparan di atas, perlu dipikirkan ulang jenis-jenis masalah hukum dalam pemilu. Pada Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, demikian juga Pilkada 2005+, masalah hukum terdiri atas: (1) tindak pidana pemilu, (2) pelanggaran administrasi (pemilu), (3) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, dan (4) perselisihan hasil pemilu. Selanjutnya pada pemilu-pemilu mendatang, sebaiknya dilakukan perubahan sehingga kategori masalah hukumnya menjadi: (1) tindak pidana pemilu, (2) pelanggaran administrasi pemilu, (3) perselisihan administrasi pemilu, dan (4) perselisihan hasil pemilu.

Perbedaan utama antara kategorisasi yang lama dengan yang baru khususnya menyangkut dua hal. *Pertama*, pelanggaran administrasi dalam konsep baru adalah setiap pelanggaran atas peraturan perundang-undangan pemilu yang tidak mengandung unsur pidana dan khususnya dilakukan oleh peserta pemilu atau kandidat. *Kedua*, perselisihan administrasi pemilu bisa disebut menggantikan konsep

yang lama (yaitu sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu). Jika pada konsep lama, sengketa tidak jelas siapa para pihaknya; untuk konsep baru perselisihan administrasi pemilu merupakan perselisihan yang timbul karena adanya keberatan yang diajukan oleh salah satu pihak yang dirugikan karena adanya keputusan penyelenggara pemilu dalam tahapan pemilu tertentu. Jika konsep ini diterima maka menjadi jelas jalan atau mekanisme bagi pihak-pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan keluhan atau keberatannya.

Dengan dihapuskannya masalah sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu (di mana asumsinya adalah sengketa antarpeserta pemilu), sebetulnya tugas dan wewenang pengawas pemilu sudah berkurang secara signifikan. Fungsi pengawasan per tahapan sebetulnya sudah secara efektif dilakukan oleh pemilih, peserta, dan pemantau yang didukung oleh media massa sehingga fungsinya tinggal sebatas “tukang pos” yang mengantarkan kasus tindak pidana pemilu ke penyidik pelanggaran administrasi pemilu ke penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, sesungguhnya tidak ada alasan lagi untuk mempertahankan lembaga ini, kecuali kalau memang diniatkan untuk menghamburkan dana negara.

Bisa saja Panwas Pemilu dipertahankan dan bahkan diperkuat menjadi Banwas Pemilu dengan tambahan fungsi baru, misalnya mengontrol perilaku dan kebijakan KPU/KPUD sebagaimana dikehendaki oleh RUU Penyelenggara Pemilu inisiatif DPR. Masalahnya, apakah kontrol itu tidak cukup lewat mekanisme pengajuan keberatan atas keputusan-keputusan KPU/KPUD ke lembaga peradilan atau lembaga penyelenggara pemilu yang lebih tinggi?

Mengingat banyaknya ketidakpuasan atas keputusan KPU/KPUD dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, masalah perselisihan administrasi pemilu akan tetap menjadi isu penting dalam penyelenggaraan pemilu mendatang. Untuk mengantisipasi hal tersebut, lem-

baga peradilan harus disiapkan sejak dini agar kelak mampu secara efektif menyelesaikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh berbagai pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan penyelenggara pemilu. Undang-undang pemilu mendatang harus mengatur pembentukan hakim-hakim khusus pemilu di lembaga peradilan yang bertugas menangani kasus-kasus pemilu. Sedang Kepolisian dan Kejaksaan Agung juga harus menyiapkan personilnya untuk menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu. Sementara itu, untuk menangani laporan pelanggaran pada tingkat awal, di dalam tubuh KPU/KPUD perlu dibentuk satu unit khusus yang di dalamnya terdapat unsur kepolisian dan kejaksaan. Apabila ditemukan pelanggaran administrasi pemilu, unit khusus ini yang merekomendasikan KPU/KPUD untuk menjatuhkan sanksi. Namun apabila ditemukan kasus tindak pidana, unit khusus inilah yang akan meneruskan laporan ke penyidik.

F. MENGONTROL KPU BUKAN MEMPERKUAT PENGAWAS PEMILU

Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 telah berlangsung sukses dan mendapat pengakuan internasional sebagai pemilu demokratis terbesar. Namun jika diperhatikan proses pelaksanaan per tahapan, tampak bahwa perencanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden-wakil presiden kurang matang sehingga hampir di semua tahapan terdapat kegiatan yang mundur dari jadwal. *Pertama*, hal ini disebabkan oleh keterlambatan pengesahan UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003; *kedua*, masalah juga muncul disebabkan pembahasan anggaran yang berkepanjangan antara KPU, Departemen Keuangan, dan Komisi II/Panitia Anggaran DPR; *ketiga*, akibat dari tiadanya pengalaman dan referensi untuk melaksanakan pemilu yang besar dan kompleks. Masalahnya tambah rumit karena pimpinan dan anggota KPU tampak sangat percaya diri, seakan menutup diri dari masukan-masukan peserta pemilu dan instansi lain yang ingin membantu menyukseskan pemilu. Koordinasi dengan institusi terkait pun kadang tidak dilakukan dengan intensif sehingga menimbulkan masalah-masalah teknis di lapangan.

Terkait dengan substansi pemilu, yang menjadi masalah penting adalah banyaknya kasus pengubahan hasil penghitungan suara atau penggelembungan suara yang dilakukan oleh petugas-petugas pemilu, tidak hanya petugas pemilu di tingkat desa (PPS) dan kecamatan (PPK), tetapi juga KPU Kabupaten/Kota. Hal ini ditunjukkan oleh banyaknya gugatan sengketa hasil pemilu yang diajukan peserta pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Inilah yang menjadi sebab munculnya keraguan akan independensi KPU/KPUD. Mungkin KPU/KPUD bisa independen terhadap partai, tapi mereka takluk oleh tawaran uang. Maklum, kasus pengubahan hasil penghitungan suara sebetulnya tidak lebih dari jual-beli suara antarsaksi peserta pemilu yang disetujui oleh petugas pemilu.

Di satu sisi, banyaknya kasus pengubahan hasil penghitungan suara yang dilakukan petugas pemilu dan sikap percaya diri berlebihan sehingga menimbulkan kesan arogan dari kalangan KPU/KPUD di lain sisi; menyebabkan banyak pihak tidak respek kepada KPU/KPUD dan jajarannya, meskipun mereka tidak bisa menutup mata bahwa Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 telah berlangsung sukses. Reputasi pimpinan dan anggota KPU akhirnya hancur ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berhasil mengungkap kasus korupsi pimpinan dan anggota KPU. Tidak berbeda dengan yang terjadi di pusat, sejumlah anggota KPUD juga ditetapkan jadi tersangka atas kasus korupsi dana pemilu. Laku buruk sebagian pimpinan dan anggota KPU/KPUD itu akhirnya berimbas kepada nama baik institusi KPU/KPUD sebagai penyelenggara pemilu.

Masalahnya adalah bagaimana menyelamatkan KPU sebagai lembaga yang oleh konstitusi (Pasal 22E ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga) telah ditetapkan sebagai penyelenggara pemilu? Adakah strategi dan langkah-langkah yang harus ditempuh agar rakyat kembali percaya bahwa KPU tidak saja sah secara formal menjadi penyelenggara pemilu, tetapi juga mempunyai kapasitas dan

kredibilitas untuk menyelenggarakan pemilu? Yang tidak kalah penting adalah bagaimana memberikan penguatan kepada KPU sebagai lembaga yang memproduksi pejabat-pejabat negara, baik yang duduk di legislatif maupun di puncak eksekutif, lokal maupun nasional.

Banyak strategi dan langkah yang bisa ditempuh untuk mengembalikan kredibilitas sekaligus penguatan KPU. Salah satunya adalah dengan menyusun Undang-undang Penyelenggara Pemilu. *Pertama*, undang-undang ini akan menjadi dasar rekrutmen anggota KPU baru. Oleh karenanya, undang-undang ini akan mengatur tentang persyaratan menjadi anggota KPU/KPUD yang lebih berat dan lebih rinci, agar hanya orang-orang yang punya kredibilitas dan kapabilitaslah yang bisa menjadi anggota KPU/KPUD sehingga kasus-kasus yang menunjukkan rendahnya moralitas anggota KPU/KPUD, tidak terulang lagi. Undang-undang ini juga akan mengatur mekanisme rekrutmen secara terbuka sehingga memudahkan kontrol atas kemungkinan masuknya orang-orang partisan dalam diri KPU/KPUD. Selain itu, undang-undang juga akan mengatur tentang eksistensi lembaga pengawas pemilu dengan memperjelas fungsi, susunan dan struktur organisasi, serta kriteria dan mekanisme rekrutmen anggotanya. Sebetulnya, rekrutmen anggota KPU maupun Panwas Pemilu bisa dilakukan berdasarkan pada UU No. 12/2004 yang di dalamnya memang juga mengatur tentang keanggotaan KPU dan Panwas Pemilu. Akan tetapi pilihan tersebut sesungguhnya penuh risiko, mengingat persyaratan keanggotaan tidak ketat dan mekanismenya pun kurang transparan sehingga bisa dilakukan sembarangan.

Kedua, Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Ketiga) Pasal 22E ayat (5), mengatur bahwa penyelenggara pemilu legislatif dan pemilu presiden-wakil presiden adalah KPU. Demikian juga Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 yang menegaskan bahwa bukan sebuah pelanggaran konstitusi apabila pemilihan kepala daerah (pilkada) diselenggarakan KPU/KPUD. Hal itu menunjukkan, KPU/KPUD adalah lembaga yang sangat

besar pengaruhnya terhadap proses penyelenggaraan negara karena mereka berfungsi memproduksi pejabat negara yang duduk di legislatif maupun eksekutif. Oleh karenanya, kedudukan, tugas, dan wewenang KPU/KPUD serta pengorganisasiannya perlu diatur lewat undang-undang. Pengaturan tersendiri tentang penyelenggara pemilu ini tidak saja untuk menindaklanjuti perintah konstitusi, tetapi juga untuk menjaga agar posisi KPU/KPUD benar-benar kuat sehingga tidak gampang terombang-ambing oleh dinamika politik yang tengah berlangsung. Demikian juga, Undang-undang Penyelenggara Pemilu ini mengatur tentang posisi dan fungsi pengawas pemilu sebagai lembaga yang terlibat dalam proses penegakan peraturan-peraturan pemilu.

Jika memang Undang-undang Penyelenggara Pemilu akan dibuat, materi-materi apa yang perlu masuk dan diatur dalam undang-undang tersebut? Sudah cukupkah materi-materi yang mengatur KPU dan Panwas Pemilu yang ada di dalam UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 sehingga Undang-undang Penyelenggara Pemilu hanya tinggal mengambil oper begitu saja lalu mensistematisasikan penyusunannya? Jika belum cukup (dan karena itu perlu disusun Undang-undang Penyelenggara Pemilu), materi-materi pengaturan apa yang perlu ditambahkan? Sementara terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam kedua undang-undang tersebut, perlukah dilakukan perubahan-perubahan? Sejauh mana perubahan-perubahan itu harus dilakukan dan atas pertimbangan-pertimbangan apa?

Setelah melalui pembahasan yang panjang, antara lain dengan meminta masukan-masukan dari banyak pihak, seperti pengamat pemilu dan lembaga-lembaga pemantau pemilu, DPR telah menyelesaikan Rancangan Undang-undang (RUU) Penyelenggara Pemilu sebagai RUU Inisiatif DPR. RUU Penyelenggara Pemilu ini diserahkan kepada pemerintah pada Juli 2006, yang selanjutnya akan dibahas bersama pemerintah untuk ditetapkan sebagai UU Penyelenggara Pemilu. Secara umum terdapat dua isu pokok yang

hendak diatur dalam RUU Penyelenggara Pemilu inisiatif DPR tersebut. *Pertama*, menyangkut pengaturan pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai bagian dari pemilu sehingga menjadi tanggung jawab KPU/KPUD untuk mengurusnya; *kedua*, menyangkut bagaimana mengontrol KPU/KPUD agar tidak berkembang menjadi lembaga yang “*superbody*” sebagaimana terjadi pada Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+. Istilah *superbody* di sini sering diartikan kecenderungan KPU/KPUD bertindak sewenang-wenang dalam mengambil keputusan yang menyebabkan pemilih dan peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh KPU/KPUD ataupun pengadaan logistik pemilu secara sadar atau tidak yang telah menyebabkan terjadinya praktik korupsi.

Untuk isu pertama, secara singkat bisa ditegaskan di sini bahwa RUU Penyelenggara Pemilu berusaha mengakhiri kontroversi pengelolaan pilkada. Jika sebelumnya (sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah - UU No. 32/2004) pilkada dianggap sebagai bagian dari rezim otonomi daerah sehingga pengelolaannya di bawah Departemen Dalam Negeri, RUU Penyelenggara Pemilu menempatkan pilkada sebagai bagian dari pemilu sehingga pengelolaannya di bawah KPU. Pengelolaan pilkada di bawah KPU ini juga berdasarkan pada pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara uji materi terhadap UU No. 32/2004 yang diajukan oleh 16 KPUD dan beberapa organisasi pemantau.²³

Lalu bagaimana RUU Penyelenggara Pemilu mengontrol KPU/KPUD? Mengapa pula lembaga penyelenggara pemilu itu perlu

23 Meski dalam uji materi terhadap UU No. 34/2004 yang diajukan oleh LSM dan KPUD, putusan MK hanya mengabulkan sebagian permohonan, namun MK memberikan pertimbangan-pertimbangan yang bisa dijadikan rujukan untuk pengambilan kebijakan atau penyusunan undang-undang ke depan. *Pertama*,

dikontrol lebih ketat? Seperti dijelaskan sebelumnya, praktik penyelenggaraan dan pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+ menunjukkan, sebagai penyelenggara pemilu/pilkada, KPU/KPUK menjadi badan independen yang nyaris tidak tersentuh oleh siapapun. Dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pemilu KPU/KPUK berkembang menjadi *superbody* sehingga banyak pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan dan kebijakan lembaga tersebut tidak bisa berbuat banyak.

Bahwa KPU/KPUK berkembang menjadi badan yang *superbody* memang tak bisa dipungkiri. Inilah konsekuensi pembentukan lembaga negara independen sebagai lembaga tambahan negara (*the auxiliary state agency*) dalam proses demokratisasi, akibat lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif memiliki banyak kelemahan/keterbatasan struktural maupun fungsional. Oleh karenanya, KPU sebagai lembaga independen menjalankan tiga fungsi sekaligus, yakni membuat aturan pemilu (legislasi), melaksanakan pemilu (eksekusi), dan memberikan sanksi (yudikasi) pelanggaran pemilu. Kenyataan ini harus diterima karena itulah amanat konstitusi yang kemudian dituangkan dalam undang-undang.

meskipun MK berpendapat bahwa secara formal pilkada tidak termasuk kategori pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945, namun secara material pilkada adalah pemilu untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD. Kedua, MK berpendapat bahwa pembuat undang-undang dapat dan memang sebaiknya pada masa yang akan datang menetapkan KPU sebagai penyelenggara pilkada, mengingat selain merupakan lembaga yang sengaja dibentuk UUD 1945 sebagai penyelenggara pemilu, KPU juga telah membuktikan kemampuan dan independensinya dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden pada 2004, serta demi pertimbangan efisiensi penyelenggaraan pemilu dan penciptaan sebuah kelembagaan dan kesisteman yang kuat dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Ketiga, menurut MK bila pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur pilkada dalam bentuk peraturan pemerintah, bukan karena kehendak pemerintah sendiri tetapi karena perintah undang-undang. Oleh karena itu, sekiranya pembentuk undang-undang memberikan kewenangan pengaturan pilkada itu kepada lembaga lain, dalam hal ini KPU, hal itu pun tidak bertentangan dengan UUD 1945. Lihat Putusan Perkara Nomor: 072-073/PUU-II/2004.

Masalahnya UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 32/2004 tidak dengan baik mencegah dan membatasi kemungkinan buruk KPU/KPUD sebagai *superbody*. Ketiga undang-undang tersebut tidak memberikan peluang koreksi kepada pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU/KPUD sehingga ketentuan yang berbunyi '*keputusan KPU bersifat final dan mengikat*' benar-benar menimbulkan trauma bagi peserta pemilu dan pemilih. Pada titik inilah KPU/KPUD perlu dikontrol secara ketat sehingga RUU Penyelenggara Pemilu berusaha memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu.

Lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan) sehingga RUU Penyelenggara Pemilu mengubah Panwas Pemilu menjadi Banwas Pemilu (Badan Pengawas Pemilihan Umum). Dalam hal ini kedudukan Banwas Pemilu tidak lagi subordinat KPU, tetapi disejajarkan dengan KPU sehingga model rekrutmen anggotanya pun dilakukan sama dengan rekrutmen anggota KPU. Selanjutnya RUU Penyelenggara Pemilu juga memperluas wewenang Banwas Pemilu. Jika sebelumnya Panwas Pemilu memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani pelanggaran pemilu, dan menyelesaikan sengketa; Banwas Pemilu punya satu wewenang lagi, yakni merekomendasikan pemberhentian anggota KPU/KPUD yang diduga melakukan pelanggaran kode etik dan menyalahi peraturan perundangan.

Keinginan DPR untuk memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu sebagaimana tertuang dalam RUU Penyelenggara Pemilu itu memunculkan empat persoalan yang mengikutinya: konstitusional, kesejarahan, fungsional, dan pendanaan.

Pertama, secara konstitusional pembentukan dan penempatan lembaga pengawas pemilu yang sejajar dan memiliki kewenangan mengontrol penyelenggara pemilu bisa menimbulkan problem

hukum ketatanegaraan. KPU dibentuk oleh UUD, sementara pengawas pemilu hanya dibentuk oleh undang-undang. Apakah lembaga yang dibentuk oleh undang-undang memiliki kekuatan hukum untuk mengontrol lembaga yang dibentuk oleh konstitusi? Pertanyaan ini memang melahirkan banyak jawaban. Namun jika hal itu dipaksakan oleh pembuat Undang-undang Penyelenggara Pemilu, keberadaan undang-undang tersebut sangat rawan gugatan. Bagaimana kalau ada pihak yang menguji keabsahan materi tersebut ke MK? Bagaimana kalau MK mengoreksi undang-undang tersebut? Bukankah ini merupakan pekerjaan yang sia-sia?

Kedua, secara kesejarahan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu sebetulnya tindakan yang ahistoris. Seperti dijelaskan pada bagian sebelumnya, di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis, apa yang disebut dengan lembaga pengawas pemilu biasanya tidak ada. Fungsi-fungsi pengawasan dilakukan oleh masyarakat, baik secara perseorangan maupun dalam bentuk kelompok-kelompok pemantau dan oleh tim kerja peserta pemilu. Penanganan dan pengenaan sanksi atas terjadinya kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu dilakukan oleh penyelenggara pemilu sesuai dengan tingkatannya; sedangkan kasus-kasus tindak pidana pemilu langsung ditangani oleh aparat penegak hukum –dalam hal ini kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.

Lalu, mengapa lembaga pengawas pemilu dibentuk di Indonesia? Jika melihat ke belakang, pembentukan Panwaslak pada Pemilu 1982 sebetulnya adalah upaya pengelabuan rezim Orde Baru kepada masyarakat seakan-akan pelaksanaan pemilu sepi dari pelanggaran dan kecurangan karena sudah ada lembaga pengawas pemilu. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, Panwaslak pada zaman Orde Baru difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, sekaligus menindas kasus-kasus ‘perlawanan’ yang dilakukan oleh PPP dan PDI. Sedangkan pengaktifan lembaga pengawas pada Pemilu 1999 tidak berjalan maksimal lantaran

munculnya berbagai faktor; demikian juga dengan Panwas Pemilu 2004 dan Panwas Pilkada 2005+ hanya disebut sebagai “macan kertas”. Sebaliknya, Pemilu 1955 yang tanpa lembaga pengawas pemilu pun bisa berjalan demokratis dan damai.

Ketiga, secara fungsional pembentukan dan penguatan lembaga pengawas pemilu adalah mubazir. Seperti diketahui, undang-undang pemilu Orde Baru maupun pasca-Orde Baru memberikan tugas dan wewenang pengawas pemilu untuk mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, dan menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Sudah dijelaskan sebelumnya, fungsi mengawasi setiap tahapan pelaksanaan pemilu yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh beda dengan apa yang dilakukan oleh pengamat pemilu dan pemantau pemilu. Lalu, sebagai pihak yang menangani pelanggaran pemilu, tugasnya tak lain hanya sebatas “tukang pos” yang mengantarkan kasus pelanggaran administrasi pemilu ke KPU/KPUD dan kasus tindak pidana pemilu ke penyidik. Sedang, fungsi menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya tidak diperlukan lagi karena dalam praktik penyelenggaraan Pemilu 1999, Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+, apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya tidak ada –dan karena itu tidak dibutuhkan lembaga khusus untuk menanganinya.

Ketiga, berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dilihat dari sisi keuangan, mempermanenkan lembaga pengawas pemilu menjadi Banwas Pemilu sesungguhnya merupakan tindakan pemborosan keuangan negara. Seperti dipaparkan pada bagian sebelumnya, untuk masa kerja 17 bulan pembentukan dan pengoperasian lembaga pengawas pemilu membutuhkan dana Rp 542,5 miliar. Jika pengawas pemilu dipermanenkan, dana yang dibutuhkan selama lima tahun masa kerja mencapai Rp 2.448.980.428.100 atau sekitar Rp 2,448 triliun. Jumlah tersebut belum termasuk honor untuk petugas pem-

bantu pengawas yang akan ditempatkan di setiap desa/kelurahan sebagaimana diinginkan RUU Penyelenggara Pemilu. Jika satu petugas pembantu pengawas mendapatkan honor Rp 100 ribu, selama tiga kali pemungutan suara (pemilu legislatif, pemilu presiden-wakil presiden putaran pertama, dan pemilu presiden-wakil presiden putaran kedua), untuk 69.929 desa/kelurahan dibutuhkan dana tambahan sebesar Rp 20,97 miliar. Apa yang hendak dicapai dengan mengeluarkan dana sebesar ini? Bukankah hal ini sama dengan pemborosan dana negara?

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, usaha untuk mengontrol KPU/KPUD agar tidak menjadi lembaga yang sewenang-wenang tidaklah tepat bila dilakukan dengan cara memperkuat dan memperluas wewenang pengawas pemilu. Secara konstitusional akan timbul problem hukum ketatanegaraan, secara kesejarahan bersifat ahistoris, secara fungsional adalah mubazir, dan secara keuangan memboroskan keuangan negara.

Cara yang tepat untuk mengontrol KPU/KPUD adalah dengan mengatur bahwa keputusan dan kebijakannya bisa diuji atau dikoreksi. Selama ini, hanya keputusan KPU/KPUD yang bersifat pengaturan saja yang bisa diuji materi ke Mahkamah Agung (MA), sementara keputusan yang bersifat penetapan (seperti penetapan daftar pemilih, penetapan peserta pemilu, dan penetapan calon terpilih) tidak bisa diganggu gugat sehingga banyak pihak merasa dirugikan. Oleh karena itu, RUU Penyelenggara Pemilu harus menegaskan bahwa keputusan dan kebijakan KPU/KPUD yang bersifat penetapan pun harus bisa diuji atau dikoreksi.

Untuk kepentingan tersebut, dalam konteks penegakan hukum pemilu, undang-undang pemilu perlu menetapkan satu masalah hukum pemilu yang bernama perselisihan administrasi pemilu. Perselisihan administrasi pemilu adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu yang terjadi dalam tahapan pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu

—dalam hal ini adalah warga negara (yang mempunyai hak pilih dan memilih), partai politik peserta pemilu, bakal calon anggota legislatif, calon anggota legislatif, bakal calon presiden/wakil presiden, dan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta calon presiden/wakil presiden, dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah.

Sesuai standar pemilu internasional pemilu demokratis, pihak-pihak yang merasa dirugikan (misalnya kehilangan hak pilih maupun tidak lolos sebagai kandidat) mempunyai kesempatan untuk menguji putusan penyelenggara pemilu itu melalui proses pengujian yang objektif. Pihak yang dirugikan berhak mengajukan keberatan (*complaint*). Dengan kata lain, keputusan penyelenggara pemilu yang dianggap tidak tepat dapat dikoreksi.

Masalah ini penting menjadi perhatian di Indonesia karena undang-undang pemilu (atas alasan proses pemilu yang harus cepat) menegaskan bahwa putusan KPU/KPUD adalah bersifat final dan mengikat pada beberapa isu penting (pendaftaran pemilih, penetapan parpol peserta pemilu, penetapan kandidat, penghitungan, dan rekapitulasi suara). Kalaupun ada keberatan, putusan akhir berputar pada lembaga pembuat putusan itu. Reaksi terhadap ketentuan ini ada dua macam: *pertama*, munculnya aksi kemarahan (karena tidak ada sarana lain untuk *complaint*); dan *kedua*, tetap mengajukan gugatan ke pengadilan (selama ini digugat di PN atau ke PTUN). Padahal, tidak satu pun ketentuan dalam UU No.12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 32/2004 yang membenarkan penyelesaian ke kedua jenis lembaga peradilan tersebut.

Pengaturan mengenai hal ini juga penting untuk memberikan kepuasan kepada publik yang mempertanyakan: siapa yang harus mengawasi penyelenggara pemilu (apalagi bila pengawas pemilu ditiadakan)? Dengan singkat, pertanyaan ini dapat dijawab bahwa penyelenggara pemilu diawasi dengan mekanisme keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan sesuai ketentuan yang berlaku. Apabila keputusan atau tindakan penyelenggara

pemilu itu dipandang keliru atau melanggar ketentuan perundang-undangan pemilu maka sanksinya berupa pembatalan atau perubahan dari keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu tersebut.

Lalu kemana keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu itu harus dilakukan? Dalam hal ini terdapat dua jawaban, tergantung pada tingkat dan tahapan mana keputusan itu dikeluarkan. Jika keputusan itu menyangkut penghitungan suara, keberatan bisa diajukan kepada penyelenggara pemilu di atasnya. Misalnya, peserta pemilu tidak puas dengan penghitungan suara di PPS atau PPK, yang bersangkutan bisa mengajukan keberatan ke PPK atau KPU Kabupaten/Kota. Cara ini juga bisa mengurangi tumpukan kasus perselisihan hasil pemilu di MK. Jika hal itu menyangkut keputusan tentang penetapan calon anggota legislatif misalnya, keputusan KPU Kabupaten/Kota bisa diajukan ke Pengadilan Tinggi, sedangkan keputusan KPU Provinsi dan KPU bisa diajukan ke MA.

Dibukanya peluang mengajukan keberatan atas keputusan maupun kebijakan penyelenggara pemilu ke penyelenggara pemilu di atasnya atau ke lembaga peradilan sesuai dengan sifat kasusnya sebetulnya sudah cukup efektif mengontrol KPU/KPUD dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemilu. Dengan demikian, mengontrol KPU/KPUD tidak perlu harus dengan membentuk atau memperkuat lembaga pengawas pemilu, melainkan cukup dengan mengatur mekanisme hukum baru atas penyelesaian kasus-kasus perselisihan administrasi pemilu.

Lalu bagaimana dengan masa depan lembaga pengawas pemilu? Seperti disebutkan sebelumnya, jika KPU/KPUD sudah siap untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu, serta jika kepolisian dan kejaksaan sudah siap menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu secara langsung; keberadaan lembaga pengawas pemilu sebenarnya tidak diperlukan lagi. Itu artinya masih dibutuhkan waktu untuk mempersiapkan perangkat khusus dan

serta memastikan mekanisme yang tepat di kantor penyelenggara pemilu untuk menangani fungsi-fungsi yang selama ini dijalankan pengawas pemilu. Selain itu juga masyarakat membutuhkan waktu untuk menghadapi perubahan –sebab bagaimanapun lembaga pengawas pemilu yang sudah beroperasi sejak 1982 seakan sudah menjadi sesuatu yang *inheren* dengan pemilu Indonesia sehingga tidak gampang dilenyapkan dari ingatan masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan lembaga pengawas pemilu untuk Pemilu 2009 dan Pilkada 2010+ masih bisa dipertahankan, namun tidak untuk pemilu-pemilu selanjutnya.

Lalu bagaimana pengawas pemilu untuk Pemilu 2009 dan Pilkada 2010 nanti? Jika dibandingkan dengan Panwaslu 1999, Panwas Pemilu 2004 cukup efektif dalam menjalankan fungsi pengawasan. Panwas Pemilu 2004 sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003 sebetulnya sudah *on the right track*. Jika Panwas Pemilu 2004 dicap sebagai lembaga ‘tidak bergigi’, hal itu lebih terkait dengan banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak diselesaikan oleh KPU/ KPUD. Jadi, masalahnya bukan di pengawas pemilu sebagai “pengumpul dan pengirim” kasus-kasus pelanggaran, tetapi pada penyelenggara dan pelaksana pemilu yang tidak maksimal menuntaskan kasus-kasus pelanggaran yang telah direkomendasikan oleh pengawas pemilu. Mengapa hal ini terjadi?

Khusus untuk Pemilu 2004, hal ini merupakan dampak pengadaan logistik pemilu yang amburadul. *Pertama*, seperti diketahui, sekitar 35 % pelanggaran administrasi pemilu terjadi pada masa kampanye dan hari tenang, pada saat di mana KPU/KPUD dan jajarannya sedang sibuk menyiapkan logistik. Oleh karena itu, mereka cenderung mengabaikan penuntasan kasus pelanggaran administrasi pemilu dan mengedepankan penyediaan logistik pemilu karena hal ini berimplikasi langsung pada terlaksana-tidaknya pemungutan suara. *Kedua*, ini yang lebih penting, adalah tiadanya ketentuan tentang prosedur dan mekanisme penuntasan pelanggaran administrasi

sehingga KPU/KPUD dalam kondisi tidak dipaksa untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran administrasi. Hal ini berbeda dengan penyelesaian pelanggaran pidana, di mana UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 tidak saja mengatur tentang prosedur dan mekanisme penyelesaian pelanggaran pidana tetapi juga memberikan pembatasan waktu penyelesaian.

G. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Standar internasional pemilu demokratis tidak mengharuskan adanya lembaga pengawas pemilu untuk menjamin pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Praktik pemilu di negara-negara yang sudah berpengalaman melaksanakan pemilu yang demokratis menunjukkan bahwa mereka tidak membutuhkan lembaga pengawas pemilu. Bahkan di Indonesia sendiri, Pemilu 1955 yang dikenal sebagai pemilu yang demokratis pun juga tidak disokong oleh lembaga pengawas pemilu.

Pembentukan Panwaslak pada Pemilu 1982 sebetulnya adalah upaya pengelabuan rezim Orde Baru seakan-akan pelaksanaan pemilu sepi dari pelanggaran dan kecurangan karena sudah ada pengawas pemilu. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, Panwaslak pada zaman Orde Baru difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, sekaligus menindas kasus-kasus ‘perlawanan’ yang dilakukan oleh PPP dan PDI. Sedangkan pengaktifan lembaga pengawas pada Pemilu 1999 tidak berjalan maksimal lantaran munculnya berbagai kendala. Sebab-sebab inefektivitas Panwaslu 1999 ini menjadi dasar untuk memperbaiki pengaturan pengawas pemilu seperti diatur oleh UU No. 12/2003 dan UU No.

23/2003.

Kedua undang-undang tersebut menetapkan tiga tugas dan wewenang pengawas pemilu: *pertama*, mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu; *kedua*, menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu dan tindak pidana pemilu; dan *ketiga*, menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu atau sengketa non-hasil pemilu. Memperhatikan dan mengkaji secara seksama Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004, didapatkan kesimpulan sebagai berikut.

Pertama, dalam menjalankan tugas dan wewenang mengawasi setiap tahapan pemilu, apa yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh berbeda dengan apa yang dilakukan pemantau pemilu atau pengamat pemilu, yakni sama-sama mengkritik, mengimbau, dan memprotes apabila terdapat hal-hal yang menyimpang dari undang-undang. Adapun sasaran utama kritikan, imbauan, dan protesnya adalah KPU/KPUD dan peserta pemilu. Kadang kala hal itu disampaikan lewat surat, tetapi lebih sering disampaikan secara terbuka lewat media massa. Kenyataannya kritikan, imbauan, dan protes dari pengawas pemilu sebagai lembaga resmi pemilu ternyata tidak lebih didengar atau diperhatikan daripada pemantau dan pengamat pemilu oleh KPUD/KPUD. Peserta pemilu pun tidak peduli dengan apa yang disampaikan pengawas pemilu, selagi apa yang dilakukannya tidak dipermasalahkan oleh KPU/KPUD.

Kedua, dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, pengawas pemilu menerima laporan pelanggaran atau menemukan adanya pelanggaran, lalu memastikan ada-tidaknya pelanggaran. Bila terjadi pelanggaran administrasi, pengawas merekomendasikan kepada KPU/KPUD agar diselesaikan; sedang bila ada pelanggaran pidana maka rekomendasi diserahkan ke penyidik kepolisian. Dengan kata lain dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu

tugas pengawas pemilu tidak lebih dari sekadar "tukang pos" yang mengantarkan kasus ke KPU/KPUD atau kepolisian.

Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 menunjukkan, hanya 35,22% dari 8.013 kasus pelanggaran administrasi pemilu yang diteruskan pengawas pemilu yang diselesaikan oleh KPU/KPUD. Sedang Laporan Pengawasan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 memperlihatkan, hanya 19,98% dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi pemilu yang diteruskan pengawas pemilu yang diselesaikan KPU/KPUD. KPU/KPUD sengaja mengambil kebijakan untuk mengabaikan penyelesaian pelanggaran administrasi karena pelanggaran jenis ini tidak berimplikasi langsung pada hasil pemilu. Tiadanya mekanisme dan prosedur penanganan kasus pelanggaran administrasi juga membuat KPU/KPUD tidak serius menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan Panwas Pemilu.

Dari data-data yang dikumpulkan dari seluruh provinsi, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Legislatif 2004 terdapat 1.022 vonis atau hanya 42,35% dari kasus yang diserahkan Panwas Pemilu ke penyidik. Sedangkan dalam Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 terdapat 79 vonis atau hanya 42,25% dari kasus yang diserahkan Panwas Pemilu kepada penyidik. Angka-angka tersebut sesungguhnya pencapaian yang luar biasa, mengingat pada Pemilu 1999 hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran (pidana) pemilu. Fakta ini menunjukkan bahwa keterlibatan aparat kepolisian dan kejaksaan dalam Panwas Pemilu berdampak signifikan terhadap penanganan kasus-kasus pelanggaran pidana. Oleh karena itu, keterlibatan petugas dari kedua institusi tersebut harus dipertahankan atau malah diperkuat.

Lembaga pengawas pemilu tidak perlu dipertahankan terus-menerus apabila KPU/KPUD sudah mampu menangani sendiri kasus-kasus pelanggaran administrasi, serta kepolisian dan kejaksaan sudah memiliki komitmen untuk serius menangani kasus-kasus

tindak pidana pemilu. Dengan demikian fungsi penanganan kasus pelanggaran pemilu bisa langsung ditangani oleh unit khusus (yang di dalamnya ada unsur kepolisian dan kejaksaan) di kantor KPU/KPUD. Dari segi waktu, proses penanganan kasus pelanggaran tidak perlu berpanjang-panjang karena kasus administrasi langsung bisa diselesaikan oleh KPU/KPUD, sedang untuk kasus pelanggaran pidana langsung ditangani kepolisian dan kejaksaan. Dari segi dana, tentu langkah ini merupakan penghematan anggaran negara yang cukup besar.

Ketiga, soal sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu diselesaikan oleh pengawas pemilu. Inilah satu-satunya masalah hukum yang bisa diselesaikan oleh pengawas pemilu hingga tuntas. Di sini posisi pengawas pemilu bukan hanya sebagai “tukang pos”, tetapi menerima dan menyelesaikan. Namun setelah menelaah kasus-kasus sengketa dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004 maupun Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, apa yang disebut dengan kasus sengketa bukanlah sengketa dalam arti yang sebenarnya. *Pertama*, apa yang disebut sengketa sesungguhnya adalah pelanggaran administrasi, seperti yang terjadi dalam kasus rebutan lokasi kampanye. Bila terjadi pelanggaran administrasi, hal itu menjadi kewajiban penyelenggara pemilu untuk memberikan sanksi. *Kedua*, apa yang disebut sengketa sebetulnya adalah soal ketidakpuasan terhadap keputusan-keputusan KPU/KPUD, seperti yang terjadi dalam kasus penetapan calon anggota legislatif atau calon presiden. Untuk menyelesaikan masalah ini, undang-undang harus membuka peluang untuk mengajukan keberatan atas keputusan penyelenggaraan pemilu –dalam hal ini bisa diuji ke penyelenggara pemilu di atasnya atau ke lembaga peradilan tergantung pada jenis keberatannya.

UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 32/2004 yang mengatur Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+, mengkategorikan empat masalah hukum,

yaitu: (1) tindak pidana pemilu, (2) pelanggaran administrasi (pemilu), (3) sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu, dan (4) perselisihan hasil pemilu. Berdasarkan pengalaman pengawasan pemilu dalam menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, pada pemilu-pemilu mendatang, sebaiknya dilakukan perubahan sehingga kategori masalah hukumnya menjadi: (1) tindak pidana pemilu, (2) pelanggaran administrasi pemilu, (3) perselisihan administrasi pemilu, dan (4) perselisihan hasil pemilu.

Perbedaan utama antara kategorisasi yang lama dengan yang baru khususnya menyangkut dua hal. *Pertama*, pelanggaran administrasi dalam konsep baru adalah setiap pelanggaran atas peraturan perundang-undangan pemilu yang tidak mengandung unsur pidana dan khususnya dilakukan oleh peserta pemilu atau kandidat. *Kedua*, perselisihan administrasi pemilu bisa disebut menggantikan konsep yang lama (yaitu sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu). Jika pada konsep lama, sengketa tidak jelas siapa para pihaknya; untuk konsep baru perselisihan administrasi pemilu merupakan perselisihan yang timbul karena adanya keberatan yang diajukan oleh salah satu pihak yang dirugikan karena adanya keputusan penyelenggara pemilu dalam tahapan pemilu tertentu. Jika konsep ini diterima maka menjadi jelas jalan atau mekanisme bagi pihak-pihak yang dirugikan untuk menyelesaikan keluhan atau keberatannya.

Kesimpulan dari hasil mencermati dan mengkaji Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004 tersebut menjadi bahan masukan penting dalam penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu. Sebagaimana diketahui RUU Penyelenggara Pemilu ini diserahkan DPR kepada pemerintah pada Juli 2006, secara umum mengatur dua isu pokok: *pertama*, menyangkut pengaturan pemilihan kepala daerah (pilkada) sebagai bagian dari pemilu sehingga menjadi tanggung jawab KPU/KPUD untuk mengurusnya; *kedua*, menyangkut

bagaimana mengontrol KPU/KPUD agar tidak berkembang menjadi lembaga yang “*superbody*” sebagaimana terjadi pada Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+.

Istilah *superbody* di sini sering diartikan kecenderungan KPU/KPUD bertindak sewenang-wenang dalam mengambil keputusan –sehingga di satu pihak, pemilih dan peserta pemilu yang merasa dirugikan oleh KPU/KPUD; di pihak lain, pengadaan logistik pemilu telah menyebabkan terjadinya praktik korupsi. Pada titik inilah KPU/KPUD perlu dikontrol secara ketat, dengan cara memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu. Lembaga pengawas pemilu yang semula bersifat sementara (kepanitiaan) dikembangkan menjadi lembaga tetap (badan), sehingga RUU Penyelenggara Pemilu mengubah Panwas Pemilu menjadi Banwas Pemilu (Badan Pengawas Pemilihan Umum).

Terhadap keinginan DPR untuk memperkuat dan memperluas wewenang lembaga pengawas pemilu sebagaimana tertuang dalam RUU Penyelenggara Pemilu itu memunculkan empat persoalan yang mengikutinya: konstitusional, kesejarahan, fungsional, dan pendanaan.

Pertama, secara konstitusional pembentukan dan penempatan lembaga pengawas pemilu yang sejajar dan memiliki kewenangan mengontrol penyelenggara pemilu bisa menimbulkan problem hukum ketatanegaraan. KPU yang dibentuk oleh UUD tidak mungkin dikontrol oleh pengawas pemilu yang hanya dibentuk oleh undang-undang.

Kedua, secara kesejarahan mempermanenkan lembaga pengawas pemilu sebetulnya tindakan yang ahistoris. Jika melihat ke belakang, pembentukan Panwaslak pada Pemilu 1982 sebetulnya adalah upaya pengelabuan rezim Orde Baru kepada masyarakat seakan-akan pelaksanaan pemilu sepi dari pelanggaran dan kecurangan. Padahal yang terjadi justru sebaliknya, Panwaslak pada zaman Orde Baru

difungsikan untuk melegitimasi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Golkar, sekaligus menindak kasus-kasus ‘perlawanan’ yang dilakukan PPP dan PDI.

Ketiga, secara fungsional pembentukan dan penguatan lembaga pengawas pemilu adalah mubazir. Undang-undang memberikan tugas dan wewenang pengawas pemilu untuk mengawasi pelaksanaan setiap tahapan pemilu, menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, dan menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu. Fungsi mengawasi setiap tahapan pelaksanaan pemilu yang dilakukan pengawas pemilu sebetulnya tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan oleh pengamat pemilu dan pemantau pemilu. Lalu, sebagai pihak yang menangani pelanggaran pemilu, tugasnya tak lain hanya sebatas ‘tukang pos’ yang mengantarkan kasus pelanggaran administrasi pemilu ke KPU/KPUD dan kasus tindak pidana pemilu ke penyidik. Sedangkan fungsi menyelesaikan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya tidak diperlukan lagi karena dalam praktik penyelenggaraan Pemilu 1999, Pemilu Legislatif 2004, Pemilu Presiden-Wakil Presiden 2004, dan Pilkada 2005+, apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebetulnya tidak ada –dan karena itu tidak dibutuhkan lembaga khusus untuk menanganinya.

Keempat, berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dilihat dari sisi keuangan, mempermanenkan lembaga pengawas pemilu menjadi Banwas Pemilu sesungguhnya merupakan tindakan pemborosan keuangan negara.

Sehubungan dengan adanya empat masalah tersebut di atas, kajian ini menghasilkan rekomendasi bahwa untuk mengontrol KPU/KPUD tidak dengan memperkuat atau memperluas lembaga pengawas pemilu, melainkan dengan menciptakan mekanisme hukum yang membuka ruang untuk menguji atau mengoreksi keputusan dan kebijakan KPU/KPUD. Untuk kepentingan tersebut, undang-undang pemilu mendatang perlu menetapkan satu masalah

hukum pemilu yang bernama perselisihan administrasi pemilu (di samping tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan perselisihan hasil pemilu).

Perselisihan administrasi pemilu adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara pemilu yang terjadi dalam tahapan pemilu yang dianggap merugikan pihak tertentu –dalam hal ini adalah warga negara (yang mempunyai hak memilih dan dipilih), partai peserta pemilu, bakal calon anggota legislatif, calon anggota legislatif, bakal calon presiden/wakil presiden dan bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta calon presiden/wakil presiden dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah.

Keberatan atas keputusan penyelenggara pemilu itu jika menyangkut daftar pemilih dan penghitungan suara misalnya, bisa diajukan kepada penyelenggara pemilu di atasnya. Cara ini juga bisa mengurangi tumpukan kasus perselisihan hasil pemilu di MK. Jika hal itu menyangkut keputusan tentang penetapan calon anggota legislatif misalnya, keputusan KPU Kabupaten/Kota bisa diajukan ke Pengadilan Tinggi, sedangkan keputusan KPU Provinsi dan KPU bisa diajukan ke MA. Membuka peluang untuk dapat mengajukan keberatan atas keputusan maupun kebijakan penyelenggara pemilu ke penyelenggara pemilu di atasnya atau ke lembaga peradilan sesuai dengan sifat kasusnya, sudah cukup efektif mengontrol KPU/KPUD dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara pemilu.

Oleh karena itu, hasil kajian ini juga merekomendasikan agar masa depan pengawas pemilu segera diakhiri. Untuk Pemilu 2009 dan Pilkada 2010+ keberadaan lembaga pengawas pemilu mungkin masih diperlukan, mengingat KPU/KPUD harus mempersiapkan diri untuk menangani sendiri kasus-kasus pelanggaran administrasi, dan juga menunggu kesiapan kepolisian dan kejaksaan dalam menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu. Namun untuk pemilu-pemilu berikutnya sudah tidak diperlukan lagi lembaga pengawas pemilu.

Untuk kepentingan Pemilu 2009 dan Pilkada 2010, format lembaga pengawas pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003 sebetulnya sudah *on the right track*. Jika Panwas Pemilu 2004 dicap sebagai lembaga ‘tidak bergigi’, ini terkait dengan banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak diselesaikan oleh KPU/ KPUD. Jadi, masalahnya bukan di pengawas pemilu sebagai “pengumpul dan pengirim” kasus-kasus pelanggaran, tetapi pada penyelenggara dan pelaksana pemilu yang tidak maksimal menuntaskan kasus-kasus pelanggaran yang telah direkomendasikan oleh pengawas pemilu. Keterlibatan kepolisian dan kejaksaan dalam pengawasan pemilu cukup signifikan dalam menangani kasus-kasus tindak pidana pemilu, sehingga keberadaannya dalam lembaga pengawas pemilu tetap perlu dipertahankan.

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2003. *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003. *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. *Pemerintahan Daerah.*

Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2003. *Hak Keuangan Pimpinan Dan Anggota Komisi Pemilihan Umum Beserta Perangkat Penyelenggara Pemilihan Umum*

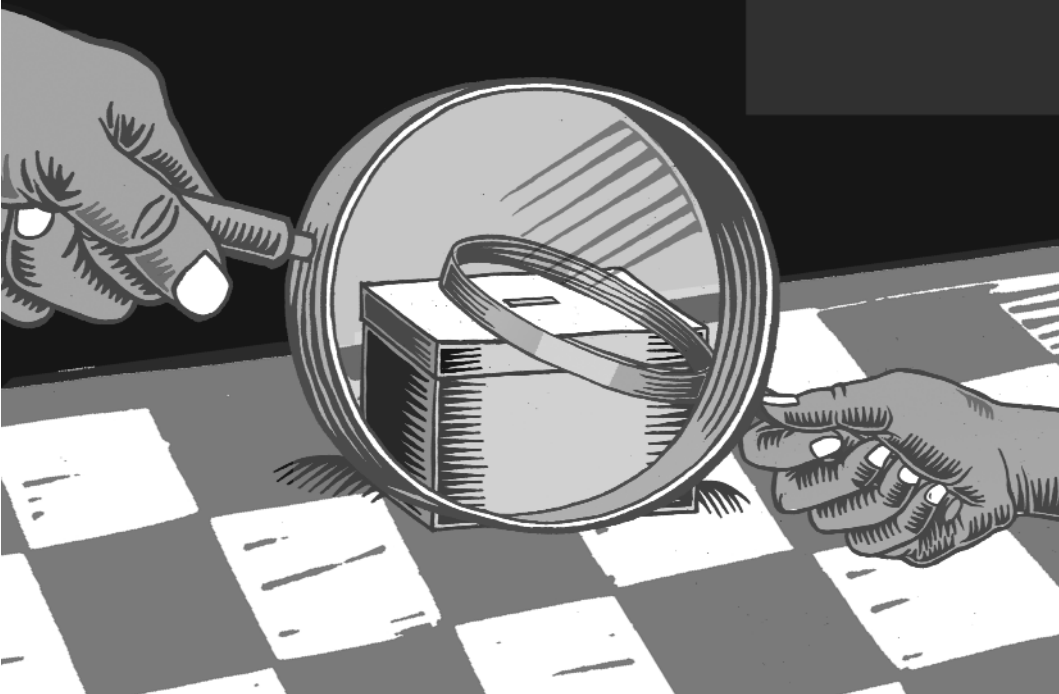
Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Perkara Nomor: 072-073/PUU-II/2004

BUKU/MAKALAH :

Fieth, Harbert. *Pemilu 1955 di Indonesia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.

- Haris, Syamsuddin. *Struktur, Proses, dan Fungsi Pemilihan Umum: Catatan Pendahuluan dalam Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor, 1998.
- Haris, Syamsuddin. ed. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*. Jakarta: Yayasan Obor, 1998.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). *"Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu"*. Jakarta: International IDEA, 2002
- Irwan, Alexander dan Edriana. *Pemilu: Pelanggaran Asas Luber*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Nelson, Sue. *Election Law Enforcement: International Comparison*, http://www.elections.ca/eca/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e&frmPageSize=10&textonly=false
- Malarangeng, Andi Alfian. *Komisi Pemilihan Umum, dalam Kajian Pemilu 1999*. Jakarta: Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999.
- Pemantau Pemilu Uni Eropa di Indonesia. *Misi Pemantau Pemilu Uni Eropa di Indonesia 2004: Laporan Akhir*. Jakarta: Election Observation Mission European Union, 2004.
- Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat. *Pengawasan Pemilihan Umum 1999: Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat*. Jakarta: Gramedia, 1999.
- Panwas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004
- Panwas Pemilu. *Laporan Pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*. Jakarta: Panwas Pemilu, 2004.

LAMPIRAN I



MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

RESUME LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004

EDITOR: **DIDIK SUPRIYANTO**

TIM PENYUSUN

LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004

Koordinator	: Didik Supriyanto
Wakil Koordinator	: H.M. Rozy Munir, SE, M.Sc. Dra. Siti Noordjannah Djohantini, MM. Topo Santoso, SH, MH.
Editor	: Didik Supriyanto
Asisten Editor	: Titi Anggraini Kukuh Bhimo Nugroho Ir. Nelson Simanjuntak Rahmi Sosiawaty, SH.
Periset Dokumen	: Lucky Alexander Lontoh, SH. Rahmat Bagja, SH. Mimah Susanti Gayuh Utami Nugroho, SH.
Pengolah Data	: Joko Prasetyo Ai Maryati, S.Pd. Maiwarliningsih

PANITIA

PENGAWAS PEMILIHAN UMUM 2004

Ketua	: Prof. Dr. Komaruddin Hidayat
Wakil Ketua	: Pdt. Saut Hamonangan Sirat, M.Th.
Anggota	: H.M. Rozy Munir, SE, M.Sc. Masyhudi Ridwan, SH, MH. Brigjen. Pol. Bambang Aries Sampoerno Djati, SH. Kombes. Pol. Johnny Tangkudung, SH, MH. Dra. Siti Noordjannah Djohantini, MM. Topo Santoso, SH, MH. Didik Supriyanto
Sekretaris	: Frieda Febriyanti

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

RESUME LAPORAN PENGAWASAN PEMILU 2004

EDITOR: **DIDIK SUPRIYANTO**

KATA PENGANTAR

Buku MASALAH, PELANGGARAN DAN SENGKETA PEMILU: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004 ini merupakan format lain dari Resume Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Resume Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 yang disusun oleh Panwas Pemilu 2004. Meskipun terdapat perubahan format penulisan dari naskah laporan ke buku, namun logika penulisan dan substansi materi tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu beberapa penjelasan perlu disampaikan agar pembaca mendapatkan manfaat yang maksimal dari buku ini.

Seperti diketahui, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Panwas Pemilu berakhir masa tugasnya sebulan setelah Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik pada 20 Oktober 2004. Sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan wewenangnya, Panwas Pemilu menyusun laporan pengawasan. Penyusunan laporan itu bukan sekadar memenuhi perintah undang-undang, tetapi juga untuk merekam

pelaksanaan dan pengawasan Pemilu 2004 yang bisa dijadikan basis evaluasi dalam rangka meningkatkan kualitas pemilu-pemilu mendatang.

Karena Panwas Pemilu 2004 bertugas mengawasi pemilu legislatif dan pemilu presiden, maka pada akhir masa tugasnya, Panwas Pemilu juga menyusun dua laporan pengawasan: *pertama*, Laporan Pengawasan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004; *kedua*, Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004. Masing-masing laporan dibuat berdiri sendiri, meskipun kedua laporan tersebut disusun oleh lembaga yang sama dan dalam waktu yang bersamaan.

Laporan Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004, atau disebut Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 terdiri atas delapan buku, yaitu: Buku 1 Resume; Buku 2 Organisasi Pengawas Pemilu; Buku 3 Laporan Pengawasan Pemilu Per Tahapan; Buku 4 Rekomendasi; Buku 5 Data dan Angka; Buku 6 Lampiran-lampiran; dan Buku 7 Dokumentasi. Sedangkan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004, atau disebut Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004 terdiri atas delapan buku, yaitu: Buku 1 Resume; Buku 2 Organisasi Pengawas Pemilu; Buku 3 Laporan Pengawasan Pemilu Per Tahapan; Buku 4 Rekomendasi; Buku 5 Data dan Angka; Buku 6 Lampiran-lampiran; Buku 7 Dokumentasi; dan Buku 8 Evaluasi Efektivitas Kerja Pengawas Pemilu.

Nah, buku **MASALAH, PELANGGARAN DAN SENGKETA PEMILU: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004** ini merupakan format lain dari penggabungan Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004. Penggabungan tersebut terlihat dalam Bagian II yang berisi tentang pengawasan pemilu legislatif dan Bagian III yang berisi tentang pengawasan pemilu presiden. Pada dua bagian tersebut sama sekali tidak ada perubahan dari naskah aslinya.

Perubahan dilakukan pada Bagian I yang berisi tentang organisasi pengawas pemilu beserta latar belakang pembentukannya. Pada naskah Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, maupun Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004, masing-masing terdapat satu bab yang membahas tentang organisasi pengawas pemilu. Karena isi kedua bab itu hampir sama, maka kedua bab itu disatukan menjadi Bagian I Bab 1 dengan judul Panitia Pengawas Pemilu. Hanya di sini ditegaskan, bahwa Panwas Pemilu Presiden 2004 merupakan kelanjutan dari Panwas Pemilu Legislatif 2004, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003. Oleh karenanya terdapat proses-proses lanjutan dalam jajaran Panwas Pemilu 2004 sehubungan dengan tugas baru untuk mengawasi pemilu presiden.

Dalam buku ini tidak terdapat catatan-catatan kaki yang menyangkut rincian penjelasan, sumber-sumber data maupun referensi. Keadaan ini sesuai dengan naskah aslinya pada Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004, maupun Buku 1 Resume: Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004. Mengapa demikian? Sebab kedua naskah laporan tersebut maupun buku ini sesungguhnya hanyalah resume laporan pengawasan. Oleh karena itu, apabila ingin mendapatkan materi lebih lengkap, maka dipersilakan membaca laporan pengawasan pemilu legislatif maupun pemilu presiden yang masing-masing terdiri dari tujuh dan delapan buku. Pada kedua paket laporan tersebut, tidak saja tersedia data dan angka secara lengkap, tetapi juga catatan-catatan rinci tentang sumber data dan referensi yang digunakan dalam penulisan laporan pengawasan.

Akhirnya, selaku editor buku ini dan juga editor Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan Laporan Pengawasan Pemilu Presiden 2004, kepada siapa saja yang ingin memperdalam materi yang telah diperoleh dari buku ini, sebaiknya membaca paket Laporan Pengawasan Pemilu Legislatif 2004 dan paket Laporan

Pengawasan Pemilu Presiden 2004 yang disusun Panwas Pemilu 2004. Setidaknya dengan membaca Buku 3 Pengawasan Pemilu Per Tahapan dan Buku 5 Data dan Angka pada masing-masing pemilu legislatif dan pemilu presiden akan diperoleh gambaran yang lebih rinci dan komprehensif tentang masalah-masalah, pelanggaran dan sengketa yang terjadi dalam Pemilu 2004.

Semoga buku ini benar-benar bermanfaat dalam upaya memperbaiki sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemilu-pemilu yang akan datang. Bagaimanapun juga kita sepakat untuk selalu meningkatkan kualitas pemilu: mengoperasikan prinsip-prinsip pemilu demokratis, menampung kebebasan politik rakyat, dan menjaga kedaulatan politik rakyat.

Jakarta, November 2004

Editor,

Didik Supriyanto

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xiii

BAGIAN I

PENDAHULUAN	1
Bab 1 : Panitia Pengawas Pemilu	3
A. Latar Belakang	3
B. Struktur, Tugas dan Wewenang	7
C. Rekrutmen Anggota dan Staf Sekretariat	10
D. Peningkatan Kapasitas	13
E. Koordinasi dan Kerjasama	14
F. Fasilitas dan Pendanaan	19
G. Perpanjangan Tugas untuk Pemilu Presiden	20

BAGIAN II

PEMILU LEGISLATIF 2004	23
Bab 2 : Pelaksanaan Pemilu Legislatif	25
A. Pengaturan Pemilu Legislatif	25
B. Pentahapan dan Penjadwalan	27
C. Pelaksanaan Tahapan	39
Bab 3 : Pengawasan Pemilu Legislatif	55
A. Pengertian Pengawasan Legislatif	55
B. Pengawasan Tahapan Pemilu	57
Bab 4 : Pelanggaran Pemilu Legislatif dan Penanganannya	75
A. Pengertian Pelanggaran Pemilu Legislatif	75
B. Pelanggaran Administrasi dan Penanganannya	77
C. Pelanggaran Pidana dan Penanganannya	83

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

Bab 5 : Sengketa Pemilu Legislatif dan Penyelesaiannya	91
A. Pengertian Sengketa Pemilu Legislatif	91
B. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu	93
C. Kasus-kasus Sengketa Pemilu	93
Bab 6 : Kesimpulan dan Rekomendasi	101
A. Kesimpulan	101
B. Rekomendasi Umum	108
C. Rekomendasi Per Tahapan	110

BAGIAN III

PEMILU PRESIDEN 2004	131
Bab 7 : Pelaksanaan Pemilu Presiden	132
A. Pengaturan Pemilu Presiden	132
B. Putaran, Pentahapan dan Penjadwalan	134
C. Pelaksanaan Pemilu Presiden Putaran I	149
D. Pelaksanaan Pemilu Presiden Putaran II	159
Bab 8 : Pengawasan Pemilu Presiden	165
A. Pengertian Pengawasan Pemilu Presiden	165
B. Pengawasan Pemilu Presiden Putaran I	167
C. Pengawasan Pemilu Presiden Putaran II	171
Bab 9 : Pelanggaran Pemilu Presiden dan Penanganannya	177
A. Pengertian Pelanggaran Pemilu Presiden	177
B. Pelanggaran Administrasi dan Penanganannya	179
C. Pelanggaran Pidana dan Penanganannya	186
Bab 10 : Sengketa Pemilu Presiden dan Penyelesaiannya	191
A. Pengertian Sengketa Pemilu Presiden	191
B. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu	193
C. Kasus-kasus Sengketa Pemilu	193
Bab 11 : Kesimpulan dan Rekomendasi	201
A. Kesimpulan	201
B. Rekomendasi Umum	207
C. Rekomendasi Per Putaran	209

DAFTAR TABEL

Tabel 01	: Penyimpangan Pemilu 1999 dan Penanganannya	4
Tabel 02	: Jumlah dan Penyebaran Pengawas Pemilu 2004	12
Tabel 03	: Jadwal Pelaksanaan Tahapan Pemilu Legislatif 2004	28
Tabel 03-1	: Jadwal Kerja Perencanaan dan Pelaksanaan Pendaftaran Pemilih	28
Tabel 03-2a	: Jadwal Kerja dan Pelaksanaan, Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu	30
Tabel 03-2b	: Jadwal Kerja dan Pelaksanaan, Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Perseorangan Peserta Pemilu (Calon Anggota DPD)	30
Tabel 03-3	: Jadwal Kegiatan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan	31
Tabel 03-4	: Jadwal Kegiatan Pencalonan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	32
Tabel 03-5	: Jadwal Kegiatan Kampanye	34
Tabel 03-6	: Jadwal Kegiatan Pemungutan dan Penghitungan Suara	35
Tabel 03-7	: Jadwal Kegiatan Penetapan Hasil Pemilu	38
Tabel 03-8	: Jadwal Kegiatan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi	38
Tabel 03-9	: Jadwal Kegiatan Pengucapan Sumpah/Janji DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	38
Tabel 04	: Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Pemilu dan Penanganannya	48
Tabel 05	: Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Pemilu dan Penanganannya	85
Tabel 06	: Rekapitulasi Sengketa Pemilu dan Penyelesaiannya	94
Tabel 07	: Jadwal Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I	137
Tabel 08	: Jadwal Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	144
Tabel 09	: Pelanggaran Administrasi Tahapan Kampanye, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I	181
Tabel 10	: Pelanggaran Administrasi Tahapan Kampanye, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	183

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

Tabel 11	: Pelanggaran Administrasi Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	184
Tabel 12	: Rekapitulasi Pelanggaran Administrasi Per Tahapan, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004	185
Tabel 13	: Pelanggaran Pidana Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	188
Tabel 14	: Rekapitulasi Pelanggaran Pidana Per Tahapan, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004	189
Tabel 15	: Sengketa Tahapan Kampanye, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I	197
Tabel 16	: Rekapitulasi Sengketa Per Tahapan, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004	199



BAGIAN I **PENDAHULUAN**

BAB 1

PANITIA PENGAWAS PEMILU

A. LATAR BELAKANG

Lembaga pengawas pemilihan umum (pemilu) didirikan untuk menjaga agar proses pelaksanaan pemilu benar-benar sesuai dengan asas langsung, umum, bebas dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil). Lembaga pengawas pemilu muncul pertama kali pada Pemilu 1982, yang ditandai dengan pembentukan Panitia Pengawas Pelaksana Pemilu (Panwaslak). Meskipun undang-undang yang mengatur pemilu zaman Orde Baru tersebut menyatakan bahwa tugas Panwaslak adalah menegakkan peraturan pemilu, namun dalam praktek yang terjadi adalah sebaliknya. Panwaslak Pemilu justru menutupi kecurangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu yang didukung pemerintah, yakni Golongan Karya (Golkar).

Menyusul jatuhnya rezim Orde Baru, Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai Menteri Dalam Negeri berubah menjadi Komisi Pemilihan Umum (KPU), Panwaslak Pemilu pun berubah menjadi Panwas Pemilu. Seperti diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, posisi, struktur dan fungsi pengawas pemilu juga berubah. Jika pada zaman Orde Baru

Panwaslak dimotori oleh aparat kejaksaan, maka kali ini Panwas Pemilu dibentuk dan dipimpin oleh jajaran Mahkamah Agung.

TABEL 01 | PENYIMPANGAN PEMILU 1999 DAN PENANGANANNYA

JENIS PENYIMPANGAN	DISELESAIKAN PANITIA PENGAWAS	DILIMPAHKAN KE KEPOLISIAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	JUMLAH
Administratif	1.394	3	1	1.398
Tata Cara	1.785	12		1.797
Pidana Pemilu	347	236	24	707
“Money Politic”	122	18		140
Netralitas Birokrasi/Pejabat	234	1	1	236
Jumlah	3.992	270	26	4.290

SUMBER: Buku Pertanggungjawaban Panitia Pengawas Pemilu Tahun 1999 Tingkat Pusat, November 1999.

Panwas Pemilu 1999 ternyata tidak efektif dalam menjalankan tugas-tugasnya. Lembaga itu gagal menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu. Sebagaimana terlihat pada Tabel 1, dari 4.290 kasus yang dicatat oleh Panwas Pemilu 1999 selama pemilu, tidak ada satu pun vonis yang dikeluarkan buat pelakunya. Sampai dilaksanakannya Pemilu Legislatif 2004, hanya terdapat empat vonis berkekuatan hukum tetap, satu kasus lagi masih proses kasasi di Mahkamah Agung.

Setidaknya terdapat empat faktor yang menyebabkan Panwas Pemilu 1999 tidak efektif menjalankan fungsi penegakan hukum pemilu: *pertama*, tugas dan wewenangnya tidak mencukupi, karena undang-undang tidak merumuskannya secara tegas; *kedua*, sumber daya manusianya kurang siap, karena kriteria dan mekanisme rekrutmen anggota pantia pengawas tidak jelas sehingga orang-orang yang terpilih tidak sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan; *ketiga*, perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*) kurang memadai, yakni tidak ada peraturan teknis pengawasan yang baku, juga tidak didukung fasilitas yang mencukupi; *keempat*, terbatasnya

akses informasi sehingga banyak laporan dari masyarakat tidak bisa ditindaklanjuti.

Terkait dengan empat faktor yang menyebabkan Panwas Pemilu 1999 tidak efektif menjalankan fungsinya tersebut, **Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)** yang disahkan pada 11 Maret 2003, menawarkan beberapa solusi.

Pertama, tugas dan wewenang pengawas pemilu diatur lebih tegas. Undang-undang ini menetapkan empat tugas dan wewenang pengawas pemilu, yaitu: (a) mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu; (b) menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu; (c) menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu; dan (d) meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada institusi yang berwenang. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tersebut juga mengatur mekanisme pembentukan pengawas pemilu, prosedur pengawasan, tata cara penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu, serta sanksi-sanksi atas pelanggaran pemilu.

Kedua, syarat utama untuk menjadi anggota panitia pengawas adalah nonpartisan atau independen. Undang-undang menyebutkan, bahwa pihak-pihak nonpartisan terdiri unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pers, ditambah unsur kepolisian dan kejaksaan. Dimasukkannya unsur kepolisian dan kejaksaan dimaksudkan agar penanganan pelanggaran pidana pemilu bisa dilakukan secara lebih efektif. Ini belajar dari pengalaman Pemilu 1999, yang menunjukkan sebagian besar kasus pelanggaran tidak bisa ditindaklanjuti. Setelah diteliti lebih lanjut, hal itu terjadi karena tiadanya kesamaan persepsi dan standar pelaporan antara pengawas pemilu yang menangani pelanggaran pemilu, dengan kepolisian dan kejaksaan yang bertugas memproses penanganan hukumnya.

Ketiga, untuk mengatasi kesulitan pengawas dalam mengklari-

fikasi dan memverifikasi laporan dan indikasi terjadinya pelanggaran, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 memberi ruang khusus kepada pengawas untuk mengakses informasi di lingkungan penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang terkait. Memang ketentuan yang tercantum pada Pasal 122 ayat (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 itu tidak memberikan sanksi yang jelas terhadap pihak-pihak yang menutup akses informasi kepada pengawas pemilu, namun sesuai dengan prinsip-prinsip hukum pidana dan ketatanegaraan, pengabaian atas ketentuan ini bisa dipersoalkan dan dipidanakan dengan menggunakan ketentuan yang tersebar di berbagai undang-undang lainnya.

Keempat, meskipun Panwas Pemilu dibentuk oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan secara administratif dan keuangan bertanggungjawab kepada KPU, namun lembaga ini mempunyai independensi dalam menjalankan fungsi pengawasan. Panwas Pemilu diberi kuasa untuk menentukan rincian prosedur pengawasan dan penanganan pelanggaran, serta mengangkat secara berjenjang jajaran pengawas mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota hingga kecamatan. Hal ini memungkinkan terjadinya standarisasi kerja pengawasan, serta kontrol terhadap kinerja pengawasan dari atas sampai ke bawah. Jika lembaga pengawas ini diberi fasilitas dan anggaran yang cukup, maka tugas-tugasnya bisa dijalankan secara efektif.

Secara normatif sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, kelemahan-kelemahan yang dialami oleh Panwas Pemilu 1999 memang sudah diberikan solusinya. Akan tetapi sukses tidaknya Panwas Pemilu 2004 dalam menjalankan fungsinya sebagai institusi penegak hukum peraturan pemilu, bukan semata-mata tergantung pada ketentuan normatif.

Selain adanya kejelasan tugas dan wewenang pengawas pemilu, serta prosedur dan mekanisme penyelesaian pelanggaran dan sengketa pemilu, setidaknya ada empat hal yang harus dipenuhi agar

pengawas pemilu mampu menjalankan fungsinya secara maksimal: *pertama*, pengawas pemilu haruslah badan independen yang di dalamnya diisi oleh orang-orang nonpartisan yang punya integritas dan dedikasi tinggi; *kedua*, jajaran pengawas pemilu memiliki kapasitas yang cukup dalam memahami dan menangani pelanggaran pemilu; *ketiga*, pengawas pemilu mendapatkan dukungan dari instansi penegak hukum terkait dan masyarakat luas; dan *keempat*, pengawas pemilu memperoleh fasilitas yang memadai dalam menjalankan tugas-tugasnya.

B. STRUKTUR, TUGAS DAN WEWENANG

Pengawas Pemilu terdiri dari Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwas Pemilu), Panitia Pengawas Pemilihan Umum Provinsi (Panwas Pemilu Provinsi), Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kabupaten/Kota (Panwas Pemilu Kabupaten/Kota) dan Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan (Panwas Pemilu Kecamatan). Panwas Pemilu (tingkat nasional) dibentuk dan bertanggungjawab kepada KPU. Eksistensi dan posisi Panwas Pemilu yang demikian sebetulnya bisa menimbulkan masalah serius. Sebab, sebagai struktur paling atas dalam organisasi pengawas pemilu, Panwas Pemilu harus mengawasi dan menilai kinerja KPU sehingga dikhawatirkan apabila hasil pengawasan dan penilaian Panwas Pemilu tersebut tidak sesuai dengan keinginan KPU, maka KPU bisa menggunakan otoritasnya untuk menekan, atau bahkan membubarkannya.

Kekhawatiran tersebut masuk akal. Oleh karena itu, demi menjaga posisi dan independensi pengawas pemilu dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan, maka Panwas Pemilu Provinsi tidak dibentuk oleh KPU Provinsi, melainkan dibentuk oleh Panwas Pemilu. Panwas Pemilu Kabupaten/Kota pun tidak dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota, melainkan dibentuk oleh Panwas Pemilu Provinsi. Demikian pula Panwas Pemilu Kecamatan tidak dibentuk

oleh KPU Kabupaten/Kota atau Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), melainkan dibentuk oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.

Hubungan antara Panwas Pemilu Kecamatan dengan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, Panwas Kabupaten/Kota dengan Panwas Pemilu Provinsi, dan Panwas Pemilu Provinsi dengan Panwas Pemilu, bersifat hirarkis dan subordinatif. Untuk mengatur hubungan kerja antara lembaga pengawas pemilu di berbagai tingkatan, Panwas Pemilu diberi otoritas untuk membuat peraturan tentang rincian tugas dan hubungan kerja antar pengawas pemilu di berbagai tingkatan. Panwas Pemilu juga diberi otoritas untuk menciptakan prosedur kerja pengawasan pemilu yang standar, berupa petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) pengawasan pemilu.

Dalam rangka memperjelas uraian tugas dan hubungan kerja antarpengawas pemilu di berbagai tingkatan, serta untuk memerinci tugas dan wewenang pengawas pemilu, Panwas Pemilu menetapkan lima keputusan:

Pertama, **Keputusan Panwas Pemilu Nomor 8 Tahun 2003 tentang Uraian Tugas dan Hubungan Kerja antara Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan.** Keputusan ini dibuat atas perintah Pasal 122 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Keputusan ini merupakan peraturan pokok yang menjadi payung bagi keputusan-keputusan lain yang dikeluarkan oleh Panwas Pemilu, seperti keputusan yang mengatur tentang tata cara pelaporan, klasifikasi pelanggaran, mekanisme pengawasan dan mekanisme penyelesaian sengketa. Keputusan ini menjabarkan tentang tugas dan wewenang pengawas pemilu, wilayah kerja masing-masing pengawas pemilu, hubungan kerja antara pengawas pemilu di berbagai tingkatan serta pelaksanaan tugas dan wewenang pengawas pemilu.

Kedua, **Keputusan Panwas Pemilu Nomor 9 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pelaporan Pelanggaran Pemilu.** Keputusan ini dibuat atas

perintah Pasal 127 ayat (5) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 sekaligus merupakan petunjuk operasional untuk melaksanakan tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana ditentukan oleh Pasal 122 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu. Keputusan ini mengatur secara singkat mengenai siapa yang berhak melapor, prosedur penyampaian laporan serta jangka waktu penyampaian laporan. Oleh karena itu, keputusan ini juga sekaligus menentukan bentuk Formulir Penerimaan Laporan, Formulir Hasil Pengkajian Laporan, serta Formulir Penerusan Laporan ke lingkungan KPU maupun penyidik kepolisian.

Ketiga, **Keputusan Panwas Pemilu Nomor 11 Tahun 2003 tentang Klasifikasi Pelanggaran Pemilu**. Keputusan ini dibuat atas dasar Pasal 128, 129 dan 130 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menyebut adanya persengketaan dalam penyelenggaraan pemilu, serta membagi pelanggaran pemilu menjadi dua jenis, yaitu pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. Keputusan ini merupakan perangkat untuk membantu jajaran pengawas pemilu dalam mencermati kemungkinan terjadinya kedua jenis pelanggaran tersebut, serta kemungkinan terjadinya sengketa dalam setiap tahapan pemilu. Selain itu, keputusan ini juga menjadi pemandu bagi jajaran panwas pemilu ketika melakukan pengkajian atas laporan atau pengaduan yang datang ke pengawas pemilu.

Keempat, **Keputusan Panwas Pemilu Nomor 12 Tahun 2003 tentang Mekanisme Pengawasan Pemilu**. Keputusan ini merupakan petunjuk operasional untuk melaksanakan tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana ditentukan oleh Pasal 122 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.

Kelima, **Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu**. Keputusan ini merupakan petunjuk operasional untuk melaksanakan tugas dan

wewenang pengawas pemilu sebagaimana ditentukan oleh Pasal 122 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu.

C. REKRUTMEN ANGGOTA DAN STAF SEKRETARIAT

Menurut Pasal 126 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, pengawas pemilu dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai, dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan penyelenggaraan pemilu selesai. Namun karena Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 terlambat disahkan, jadwal pembentukan pengawas pemilu pada Pemilu Legislatif 2004 dikecualikan dari ketentuan tersebut. Hal ini diatur dalam Bab Ketentuan Peralihan, Pasal 148 yang menyatakan bahwa pengawas pemilu untuk Pemilu Legislatif 2004, dibentuk selambat-lambatnya tiga bulan sesudah undang-undang disahkan, dan tugasnya berakhir selambat-lambatnya satu bulan setelah seluruh tahapan pemilu selesai.

Panwas Pemilu dibentuk oleh KPU pada 5 Mei 2003, dan selanjutnya pengawas pemilu sampai tingkat kecamatan berhasil dibentuk pada September 2003. Akibat keterlambatan ini, pengawas pemilu tidak maksimal dalam mengawasi tiga tahapan pelaksanaan pemilu, yaitu tahapan pendaftaran pemilih; tahapan pendaftaran, penelitian, dan penetapan peserta pemilu; serta tahapan penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan. Ketiga tahapan itu berlangsung pada saat pengawas pemilu sedang dibentuk; walaupun selama proses itu sudah ada beberapa pengawas pemilu yang terbentuk, tetapi karena belum mengikuti pelatihan, mereka tidak bisa maksimal dalam menjalankan fungsi pengawasan.

Pasal 124 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 menentukan bahwa anggota panitia pengawas terdiri dari unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Anggota Panwas Pemilu ditetapkan sebanyak-banyaknya 9 (sembilan) orang, anggota Panwas Pemilu Provinsi sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang,

anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 7 (tujuh) orang, dan anggota Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak-banyaknya 5 (lima) orang. Lewat **Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2004 tentang Pengawas Pemilu**, KPU menetapkan bahwa Panwas Pemilu Provinsi di provinsi yang penduduknya lebih dari 10 juta beranggotakan 7 (tujuh) orang, sedang provinsi yang penduduknya kurang dari 10 juta beranggotakan 5 (lima) orang. KPU juga membatasi jumlah anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang, dan anggota Panwas Pemilu Kecamatan sebanyak 3 (tiga) orang.

Dalam proses rekrutmen anggota Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan, Panwas Pemilu sangat dibantu oleh Kepolisian Republik Indonesia (Polri) dan Kejaksaan Agung (Kejagung). Kedua lembaga tersebut bersedia memfasilitasi pembentukan tim seleksi dan panitia seleksi yang akan merekrut pengawas pemilu dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers. Meskipun ada tawaran dari KPU, Panwas Pemilu tidak memanfaatkan tim seleksi KPU daerah untuk merekrut pengawas pemilu daerah. Dalam penilaian Panwas Pemilu, tim rekrutmen bentukan pemerintah daerah tersebut masih tidak lebih independen jika dibandingkan dengan tim seleksi yang pembentukannya difasilitasi kepolisian dan kejaksaan. Penetapan pengawas pemilu dari unsur kepolisian dan kejaksaan sendiri tidak dilakukan lewat seleksi tetapi ditentukan oleh pimpinan di kedua institusi tersebut sesuai dengan tingkatannya. **Tabel 2** menunjukkan jumlah dan penyebaran pengawas pemilu di Indonesia.

Sebagaimana diatur oleh Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003, KPU sesuai tingkatannya menyediakan staf untuk dipekerjakan di kantor-kantor pengawas pemilu. Karena para pegawai KPU yang dipekerjakan di lembaga pengawas pemilu itu sifatnya hanya membantu sekretariat pengawas pemilu, sementara jabatan di lingkungan KPU dan fungsi mereka masih tetap, maka para staf

TABEL 02 | JUMLAH DAN PENYEBARAN PENGAWAS PEMILU 2004

NO	PANWAS PROVINSI		PANWAS KAB/KOTA		PANWAS KECAMATAN		JUMLAH
	PROVINSI	JUMLAH ANGGOTA	JUMLAH KAB/KOTA	JUMLAH ANGGOTA	JUMLAH KECAMATAN	JUMLAH ANGGOTA	
1	N. ACEH DARUSSALAM	5	20	100	225	675	780
2	SUMATERA UTARA	7	23	115	329	987	1109
3	SUMATERA BARAT	5	16	80	154	462	547
4	RIAU	5	10	50	120	360	415
5	KEPULAUAN RIAU	5	6	30	40	120	155
6	JAMBI	5	10	50	79	237	292
7	SUMATERA SELATAN	5	11	55	149	447	507
8	BENGKULU	5	9	45	60	180	230
9	LAMPUNG	5	10	50	162	486	541
10	KEP. BANGKA BELITUNG	5	7	35	36	108	148
11	DKI JAKARTA	7	6	30	44	132	169
12	JAWA BARAT	7	25	123	557	1671	1801
13	JAWA TENGAH	7	35	175	561	1683	1865
14	D I YOGYAKARTA	5	5	25	78	234	264
15	JAWA TIMUR	7	38	190	642	1926	2123
16	BANTEN	5	6	30	124	372	407
17	BALI	5	9	44	55	165	214
18	NUSA TENGGARA BARAT	5	8	40	94	282	327
19	NUSA TENGGARA TIMUR	5	16	80	192	576	661
20	KALIMANTAN BARAT	5	10	50	142	426	481
21	KALIMANTAN TENGAH	5	14	70	88	264	339
22	KALIMANTAN SELATAN	5	13	65	119	357	427
23	KALIMANTAN TIMUR	5	13	65	113	339	409
24	SULAWESI UTARA	5	8	40	100	300	345
25	SULAWESI TENGAH	5	10	50	83	249	304
26	SULAWESI SELATAN	5	29	140	291	873	1018
27	SULAWESI TENGGARA	5	7	35	113	339	379
28	GORONTALO	5	5	25	40	120	150
29	MALUKU	5	5	25	52	156	186
30	MALUKU UTARA	5	8	40	45	135	180
31	PAPUA	5	19	95	146	438	538
32	IRIAN JAYA BARAT	5	9	45	76	228	278
	JUMLAH	170	420	2092	5109	15327	17589

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu 2004

tersebut tidak dapat menjalankan tugas dengan baik dan maksimal di sekretariat pengawas pemilu. Tidak lebih dari separuh PNS yang ditugaskan di sekretariat pengawas pemilu yang mampu bekerja maksimal, karena *pertama*, mereka disibukkan oleh pekerjaan di KPU yang masih menjadi tugasnya; *kedua*, pekerjaan yang ada tidak sesuai dengan kapasitas yang dimilikinya; *ketiga*, tidak disiplin alias malas bekerja. Karena itu, untuk memperkuat staf sekretariat, pengawas pemilu di semua tingkatan merekrut tenaga-tenaga honorer, baik yang dibiayai langsung oleh APBN atau APBD maupun oleh lembaga donor yang telah disetujui oleh KPU.

D. PENINGKATAN KAPASITAS

Pengawas pemilu di semua tingkatan perlu dibekali pengetahuan dan keterampilan teknis dalam menghadapi masalah-masalah pelanggaran dan sengketa pemilu yang akan muncul di setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Pertama-tama, pengawas di berbagai tingkatan harus memahami betul tentang Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 dan peraturan-peraturan turunan yang dibuat oleh KPU. Kedua, pengawas harus memahami peraturan pelaksana (juklak) dan peraturan teknis (juknis) pengawasan yang dibuat oleh Panwas Pemilu (pusat), seperti tata cara pelaporan, mekanisme pengawasan, mekanisme penyelesaian sengketa, serta pengklasifikasian pelanggaran dan sengketa.

Atas dukungan dana dari United Nations Development Program (UNDP) Panwas Pemilu melakukan pelatihan bagi pengawas pemilu se-Indonesia. Pelatihan ini tidak hanya menyertakan anggota panwas pemilu, tetapi juga sekretaris kantor pengawas pemilu di semua tingkatan. Pelatihan pengawasan pemilu ini digelar sepanjang Oktober-Desember 2004. Model dan metodologi pelatihan disusun Panwas Pemilu yang dibantu oleh *advisor training* dari UNDP. Pelatihan pengawasan pemilu ini menggunakan model pendidikan piramida, mengingat pelatihan ini dilaksanakan dalam waktu yang sangat terbatas, dan melibatkan peserta dalam jumlah yang banyak, sekitar 23.000 orang.

Pelatihan pengawasan pemilu dilakukan secara berjenjang dan bertahap. Tahap pertama adalah *TOT (training of trainer)* untuk 40 fasilitator profesional yang akan melatih jajaran pengawas pemilu. Para fasilitator ini dilatih oleh *advisor training* dan anggota Panwas Pemilu. Tahap kedua adalah pelatihan untuk anggota Panwas Pemilu Provinsi yang dilatih oleh para fasilitator profesional dengan narasumber anggota Panwas Pemilu. Tahap ketiga adalah pelatihan untuk anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota yang dilatih oleh fasilitator profesional dengan narasumber anggota Panwas Pemilu Provinsi. Dan tahap keempat adalah pelatihan untuk anggota Panwas Pemilu Kecamatan yang dilatih para fasilitator profesional dengan narasumber anggota Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.

Adapun materi-materi pelatihan meliputi: a) tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam penegakan hukum pemilu; b) struktur dan administrasi pengawas pemilu; c) tahapan-tahapan pelaksanaan pemilu; d) strategi pengawasan pemilu; e) kode etik penyelenggara pemilu; f) menerima dan mencatat pelanggaran pemilu; g) meneruskan laporan pelanggaran; h) menyelesaikan sengketa pemilu; i) menjalin kerjasama dengan lembaga/organisasi lain. Sedangkan metodologi pelatihan meliputi: debat, diskusi kelompok, presentasi, bermain-main, kuis dan lain-lain.

E. KOORDINASI DAN KERJASAMA

1. Koordinasi dengan Komisi Pemilihan Umum

Koordinasi Panwas Pemilu dengan KPU menyangkut dua urusan: *pertama* urusan administrasi dan keuangan; *kedua*, urusan pengawasan dan penanganan kasus-kasus pelanggaran administrasi. Untuk menyelesaikan masalah-masalah yang muncul terkait dengan dua urusan tersebut, Keputusan KPU Nomor 88 Tahun 2003 tentang Pengawas Pemilu menggariskan bahwa KPU dan Panwas Pemilu melakukan rapat koordinasi sedikitnya sekali dalam sebulan. Namun pertemuan

rutin hanya berlangsung pada awal masa kerja pengawas pemilu, yakni pada masa awal Pemilu Legislatif 2004.

Untuk urusan administrasi dan keuangan, tidak ada masalah yang berarti. KPU telah menyodorkan tiga calon Sekretaris Panwas Pemilu yang kemudian dipilih salah satunya oleh anggota Panwas Pemilu. Selanjutnya Sekjen KPU juga menunjuk 15 pegawai KPU untuk menjadi staf sekretariat, meskipun hanya separuhnya saja yang aktif. Penyusunan anggaran dana pengawas pemilu juga tidak ada masalah, karena KPU bersikap terbuka kepada Panwas Pemilu, dan melibatkan Departemen Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran, dalam penyusunan anggaran pengawas pemilu.

Untuk urusan pengawasan dan penanganan kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu, hubungan KPU dan Panwas Pemilu kurang bagus dalam pemilu legislatif. KPU tidak berkenan dengan surat Panwas Pemilu ke Presiden yang meminta agar segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) untuk menyelamatkan penyelenggaraan pemilu legislatif akibat pengadaan logistik yang kacau balau. Pada hari H pemungutan dan penghitungan suara, Panwas Pemilu mengkritik keras atas terjadinya kasus surat suara tertukar. Sedangkan dalam proses penghitungan suara, pengawas pemilu melaporkan penyelenggara, khususnya Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) terlibat dalam pengubahan hasil penghitungan suara. Hubungan KPU dan Panwas Pemilu menjadi buruk, ketika tiga anggota Panwas Pemilu melakukan *walk out* pada saat penghitungan suara secara nasional. Puncak krisis hubungan KPU dan Panwas Pemilu selama Pemilu Legislatif 2004 terjadi ketika Panwas Pemilu melaporkan KPU ke Mabes Polri karena dinilai telah melanggar ketentuan pidana pemilu, khususnya pengubahan hasil penghitungan suara atas nama

Mirza Kemala, calon anggota DPR dari Partai Amanat Nasional (PAN) untuk Daerah Pemilihan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam I.

KPU menilai, bahwa tindakan Panwas Pemilu dalam menyampaikan hasil-hasil pengawasannya ke publik adalah berlebihan, tidak berdasar dan miskin bukti. Dalam beberapa kasus KPU merasa penanganan pelanggaran pemilu telah merusak reputasi dan kredibilitas KPU selaku penyelenggara pemilu. Meskipun demikian, KPU sama sekali tidak melakukan apa yang bisa disebut sebagai intervensi, seperti mempengaruhi, menekan atau bahkan mengancam anggota Panwas Pemilu dalam menjalankan fungsi pengawasan. KPU tetap membiarkan Panwas Pemilu bekerja sesuai tugas dan wewenangnya.

Dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan dan penanganan kasus-kasus pelanggaran, hubungan buruk antara pengawas dan pelaksana pemilu di daerah juga terasa di semua tingkatan. Hubungan buruk ini dilatarbelakangi oleh ketidakpuasan pengawas pemilu atas kinerja KPU daerah dalam menyelesaikan rekomendasi-rekomendasi pengawas pemilu atas terjadinya pelanggaran administrasi. Sebaliknya KPUD dan jajarannya menilai pengawas pemilu sering tidak tepat memaknai peraturan teknis pemilu sehingga rekomendasinya tidak tepat dan sering rekomendasi tersebut tanpa didukung oleh bukti. Sumber utama atas perbedaan pandangan tersebut adalah tiadanya mekanisme dan prosedur penanganan kasus pelanggaran administrasi di kantor pelaksana pemilu (khususnya di kantor KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota), sehingga masing-masing pihak tidak memiliki ukuran baku dalam menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi pemilu.

Masalah pokok kedua adalah akses informasi. Dalam proses verifikasi peserta pemilu dan calon anggota legislatif, jajaran

penyelenggara pemilu tidak memberikan akses data bagi pengawas pemilu untuk mengklarifikasi laporan dan temuan pelanggaran, misalnya surat dukungan palsu dan ijazah palsu. Sebaliknya, KPU dan jajarannya di daerah merasa sebagai satu-satunya pihak yang memiliki otoritas untuk menentukan sah tidaknya verifikasi, sehingga permintaan akses data oleh pengawas pemilu menjadi tidak relevan.

2. Kerjasama dengan Institusi Penegak Hukum

Kerjasama Panwas Pemilu dengan Kepolisian dan Kejaksaan Agung berlangsung dalam tiga tingkatan: pertama, kerjasama untuk rekrutmen anggota pengawas pemilu dari unsur kepolisian dan kejaksaan; kedua, kerjasama untuk rekrutmen anggota pengawas pemilu daerah dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers; ketiga, kerjasama dalam penanganan kasus pelanggaran tindak pidana pemilu.

Unsur kepolisian dan kejaksaan untuk pengawas pemilu tingkat provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan, langsung dimintakan kepada Kapolda/Kapolres/Kapolsek dan Kajati/Kajari. Dalam rangka itu koordinasi dengan Mabes Polri dan Kejaksaan Agung sangat penting, karena Mabes Polri dan Kejaksaan Agung bisa langsung mengintruksikan ke jajarannya di bawah untuk memperlancar dan mempercepat proses rekrutmen, mengingat Panwas Pemilu sendiri juga sedang dikejar waktu dalam pembentukan pengawas pemilu di daerah.

Mabes Polri dan Kejaksaan Agung menyambut baik keinginan Panwas Pemilu untuk melibatkan kedua institusi tersebut dalam rekrutmen calon pengawas pemilu dari unsur perguruan tinggi, tokoh masyarakat dan pers untuk pengawas pemilu di daerah. Dalam hal ini Mabes Polri menyediakan kantor Polsek untuk tempat pelaksanaan seleksi calon anggota Panwas Pemilu Kecamatan, serta membantu pelaksanaan

pendaftaran dan seleksi. Sedangkan Kejaksaan Agung mengizinkan Panwas Pemilu untuk menggunakan Kantor Kejaksaan Tinggi dan Kantor Kejaksaan Negeri seluruh Indonesia sebagai tempat pendaftaran dan seleksi calon anggota Panwas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu Kabupaten/Kota.

Untuk penanganan kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu diperlukan koordinasi dan kerjasama antara Pengawas Pemilu, Kepolisian dan Kejaksaan Agung. Kerjasama ini mulai dirintis pada saat rekrutmen pengawas pemilu sampai terbentuknya Sentra Penegakan Hukum Pidana Pemilu Terpadu (Sentra Gakkumdu). Memang di banyak daerah Sentra Gakkumdu tidak berjalan maksimal, tetapi jika tidak ada Sentra Gakkumdu maka penanganan kasus-kasus pidana tidak akan sebaik yang terjadi pada Pemilu 2004.

3. Kerjasama dengan Pemantau

Pemantau mempunyai peran penting dalam membantu Panwas Pemilu dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan. Salah satu sumbangan terbesar dari pemantau adalah keterlibatan mereka dalam menyusun regulasi teknis pengawasan. Selain itu, koordinasi dan kerjasama Panwas Pemilu dengan pemantau-pemantau nasional cukup efektif untuk mengangkat isu-isu tertentu sehingga pihak-pihak yang berkompeten akhirnya mengambil kebijakan yang tepat. Panwas Pemilu dan pemantau juga membuat Nota Kesepahaman Bersama tentang penanganan kasus pelanggaran yang dilaporkan pemantau. Nota kesepahaman itu memberikan petunjuk teknis kedua belah pihak untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan buruk yang terjadi di lapangan.

Nota kesepahaman antara Panwas Pemilu dan Pemantau

Pemilu tentang Pengawasan dan Pemantauan Proses Pemilu diteken pada 7 Maret 2004. Lembaga pemantau yang ikut menandatangani notakesepahaman ini adalah Center for Electoral Reform (CETRO), Yayasan Pengembangan Sumber Daya Manusia – Forum Rektor Indonesai (YPSDM – Forek), Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu (JAMPPI), Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) dan Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP). Belakangan beberapa lembaga pemantau juga ikut menandatangani nota kesepahaman tersebut.

Hubungan pengawas pemilu dengan pemantau pemilu di tingkat nasional berjalan bagus dan saling mendukung. Sayangnya hubungan ini tidak berjalan mulus sampai tingkat bawah, khususnya di kabupaten/kota dan kecamatan. Pada kedua tingkat tersebut hubungan antara pemantau dan pengawas pemilu tidak saja tidak harmonis, tetapi juga sering diwarnai ketegangan yang kontraproduktif bagi upaya penanganan kasus pelanggaran. Untuk mengatasi masalah ini, kelak pemantau dan pengawas pemilu perlu menempuh langkah-langkah kerjasama yang kongkrit di lapangan.

F. FASILITAS DAN PENDANAAN

Pengawas Pemilu yang terdiri dari Panwas Pemilu, Panwas Pemilu Provinsi, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan ternyata tidak dianggarkan dalam APBN 2003. Dalam naskah Rancangan Undang-undang Pemilu Legislatif, nomenklatur pengawas pemilu memang tidak ada. Padahal rancangan undang-undang itulah yang dijadikan oleh KPU sebagai dasar untuk menyusun kebutuhan anggaran tahun 2003. Akibatnya, penyusunan anggaran 2003 untuk pengawas pemilu mengalami kesulitan; di samping karena belum dialokasikan, juga karena belum ada standar penyusunan anggaran untuk pengawas pemilu.

Pembicaraan tentang anggaran pengawas pemilu, dibahas dalam rapat koordinasi antara KPU, Panwas Pemilu dan Departemen Keuangan (dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran) pada pertengahan Juni 2003. Dalam kesempatan ini KPU dan Departemen Keuangan menyatakan, bahwa untuk tahun anggaran (berjalan) 2003, anggaran pengawas pemilu hanya bisa diambilkan dari dana pemilu yang belum dialokasikan, yang saat itu nilainya sebesar Rp 350 miliar.

Dalam perjalanannya kemudian, dari jumlah tersebut pengawas pemilu mendapatkan kucuran dana sebesar Rp 173,4 miliar, yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan sekretariat, gaji/honorarium anggota dan staf, serta operasional pengawasan. Sementara untuk kepentingan pelatihan dan beberapa kegiatan lain, KPU menyetujui penggunaan dana dari UNDP sebesar Rp 17 miliar. Untuk menutupi kekuarangan dana, Panwas Pemilu mendapatkan Anggaran Belanja Tambahan (ABT) 2003 sebesar Rp 75 miliar.

Penyusunan anggaran pengawas pemilu tahun 2004 relatif lancar, karena pelaksana pemilu, pengawas pemilu dan Departemen Keuangan sudah mengetahui secara lebih jelas pos-pos anggaran mana yang harus dialokasikan ke pengawas pemilu. Meski demikian, kesemrawutan dalam menyusun anggaran pengawas pemilu akan terus terjadi bila pengawas pemilu statusnya tetap sebagai lembaga *ad-hoc*, karena anggota pengawas (yang baru saja dibentuk) membutuhkan penyesuaian dan pemahaman atas pengelolaan anggaran. Belum lagi soal kejar-kejaran dengan waktu, karena panitia akan selalu bekerja dalam kurun waktu tertentu, sehingga mau tidak mau semua urusan, termasuk urusan keuangan harus diselesaikan. Untuk tahun anggaran 2004, pengawas pemilu se-Indonesia menghabiskan dana sebesar Rp 275,9 miliar.

G. PERPANJANGAN TUGAS UNTUK PEMILU PRESIDEN

Panwas Pemilu yang dibentuk oleh KPU pada 5 Mei 2003

sebetulnya hanya bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2004. Dasar pembentukannya adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD yang disahkan pada 11 Maret 2003. Menyusul disahkannya Undang-undang Nomor 23 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada 31 Juli 2003, undang-undang ini memperpanjang tugas pengawas Pemilu Legislatif 2004 untuk juga mengawasi penyelenggaraan Pemilu Presiden 2004. Hal ini dilakukan karena jeda waktu antara Pemilu Legislatif 2004 dengan Pemilu Presiden 2004 sangat pendek. Hari H pemungutan suara pemilu legislatif jatuh pada 5 April 2004; sedangkan masa jabatan presiden berakhir pada 20 Oktober 2004, sehingga selambatlambatnya satu bulan sebelum hari tersebut sudah dilaksanakan pemilu presiden yang menghasilkan presiden terpilih

Pasal 76 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 menyatakan, bahwa pengawasan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh pengawas pemilu. Lalu Pasal 76 ayat (2) menyebutkan, pengawas pemilu yang dimaksud pada ayat (1) adalah pengawas pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Karena itu keanggotaan, struktur, tugas dan wewenang pengawas pemilu legislatif tetap sama dengan pengawas pemilu presiden. Dengan kata lain, pengawas pemilu presiden merupakan kelanjutan dari pengawas pemilu legislatif.

Selanjutnya Pasal 77 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, memerintahkan kepada Panwas Pemilu untuk memperjelas uraian tugas dan hubungan kerja antar pengawas pemilu di berbagai tingkatan, serta memerinci tugas dan wewenang pengawas pemilu dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu presiden. Menindaklanjuti perintah undang-undang tersebut Panwas Pemilu menetapkan lima keputusan: *pertama*, Keputusan tentang Uraian Tugas dan Hubungan Kerja Antarpengawas Pemilu di Berbagai Tingkatan; *kedua*,

Keputusan tentang Tata Cara Pelaporan Pelanggaran Pemilu Presiden; *ketiga*, Keputusan tentang Mekanisme Pengawasan Pemilu Presiden; *keempat*, Keputusan tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa; dan *kelima*, Keputusan tentang Klasifikasi Pelanggaran Pemilu Presiden.

Meskipun masalah pengawasan pemilu legislatif berbeda dengan pemilu presiden, namun dalam menghadapi pemilu presiden, pengawas pemilu tidak lagi melakukan pelatihan sebagaimana menghadapi pemilu legislatif. Sebagai gantinya dilakukan semacam *up-grading* untuk mengenali lebih jauh tentang masalah dan potensi-potensi pelanggaran dan sengketa pemilu presiden. Kegiatan *up-grading* ini dikemas dalam bentuk lokakarya pengawasan pemilu presiden yang dilakukan di tingkat provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Dengan bekal pengetahuan, keterampilan dan pengalaman menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu legislatif, maka lokakarya itu dinilai sudah cukup untuk meningkatkan kapasitas pengawas pemilu dalam menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu presiden.



BAGIAN II **PEMILU LEGISLATIF 2004**

BAB 2

PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF

A. PENGATURAN PEMILU LEGISLATIF

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang telah diamandemen, Pasal 2 menyatakan, bahwa seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) setiap lima tahun sekali. Selanjutnya Pasal 22 E ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa pemilu dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil (luber dan jurdil).

Pasal 22E ayat (3) menyebutkan, bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik; sedangkan Pasal 22E ayat (4) menyebutkan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sementara itu, Pasal 6A ayat (2) menyatakan, bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.

Mengenai penyelenggara pemilu, Pasal 22E ayat (5) menyebut-

kan, bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Ketentuan lebih lanjut tentang komisi pemilihan umum itu, sebagaimana disebutkan Pasal 22E ayat (6) diatur oleh undang-undang. Pengaturan tentang komisi pemilihan umum (KPU) tersebut lalu disatukan dalam **Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD**, yang disahkan pada 11 Maret 2003.

Dalam undang-undang ini, pembentukan penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya) diatur dalam Bab IV yang terdiri dari 30 pasal, mulai dari Pasal 15 hingga Pasal 45. Pada bagian ini diatur pengesahan anggota KPU (pusat) oleh presiden setelah diseleksi DPR. Lalu untuk pelaksanaan pemilu di daerah, KPU membentuk KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Sementara untuk pelaksanaan teknis di lapangan, KPU Kabupaten/Kota membentuk Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) di tingkat kecamatan, dan Panitia Pemungutan Suara (PPS) di desa/kelurahan. Selanjutnya PPS membentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di setiap tempat pemungutan suara (TPS).

Sedangkan pasal-pasal lain yang berjumlah 105, mengatur tentang persiapan, pelaksanaan, pengawasan dan pengesahan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Dalam hal ini Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 memberi kewenangan kepada KPU untuk membuat peraturan teknis pelaksanaan pemilu sebagai penjabaran dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003.

B. PENTAHAPAN DAN PENJADWALAN

Pelaksanaan pemilu di Indonesia merupakan pekerjaan kompleks dan raksasa. Tidak saja karena jumlah penduduk mencapai 215 juta jiwa dan jumlah pemilih mencapai 150 juta, tetapi juga penyebarannya yang luas dengan kondisi geografis yang berbeda-beda. Apalagi pemilu legislatif di Indonesia diselenggarakan secara serentak, baik untuk anggota legislatif lokal maupun nasional,

sehingga penanganannya pun membutuhkan sumber daya manusia dan dana besar, dan oleh karena itu harus ditopang oleh manajemen kerja yang rapi.

Untuk mempermudah proses pelaksanaan pemilu yang kompleks dan raksasa tersebut, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 membagi kegiatan pemilu menjadi sembilan tahapan. Masing-masing tahapan tersebut memiliki karakter kegiatan sendiri-sendiri, meskipun satu sama lain saling terkait.

Kesembilan tahapan Pemilu Legislatif 2004 tersebut adalah:

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih;
2. Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu;
3. Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan;
4. Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
5. Tahapan Kampanye;
6. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara;
7. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu;
8. Tahapan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih;
9. Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, pada 24 April 2003, KPU menetapkan jadwal persiapan dan pelaksanaa Pemilu Legislatif 2004 yang tertuang dalam **Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004**. Kemudian pada 13 November 2003, keputusan tersebut diubah dengan **Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003**

tentang Perubahan Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2004. Berdasarkan dua keputusan KPU itulah proses pelaksanaan pemilu berjalan setahap demi setahap di bawah rencana, koordinasi, kendali dan tanggungjawab KPU.

TABEL 03 | JADWAL PELAKSANAAN TAHAPAN PEMILU

TABEL 03-1 Jadwal Kerja, Perencanaan dan Pelaksanaan Pendaftaran Pemilih

NO.	KEGIATAN	JADWAL KERJA*)	KETERANGAN
1	Sosialisasi Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) dan Pelatihan Instruktur Daerah (Inda) dan Petugas Pendaftar	11 Maret-30 April 2003	Dilaksanakan oleh KPU, BPS, Depdagri, dan Pemerintah Daerah
2	Perwakilan Sekretariat Umum KPU Kabupaten/Kota menerbitkan Surat Tugas Pendaftar P4B	15-25 Maret 2003	
3	Pidato Ketua KPU menjelang dimulainya P4B	31 Maret 2003	Melalui TVRI, RRI dan media lainnya
4	Pelaksanaan P4B secara serentak	1-30 April 2003	
5	Pengumuman dan pengolahan data pemilih dan penduduk di Kabupaten/Kota	1 Mei-1 Juni 2003	Dilakukan BPS
6	Penyampaian data jumlah penduduk dan jumlah pemilih sementara oleh BPS kepada KPU	15-30 Juni 2003	Dasar penetapan DP dan jumlah kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota
7	Penetapan jumlah penduduk untuk tiap provinsi, kab/kota, dan kecamatan	1-7 Juli 2003	
8	Penyampaian Daftar Pemilih Sementara yang disusun oleh BPS dan KPU Kab/Kota kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan	15-29 Oktober 2003	

PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF

NO.	KEGIATAN	JADWAL KERJA*)	KETERANGAN
9	Penyampaian Daftar Penduduk Sementara yang disusun oleh BPS dan KPU Kab/Kota kepada PPS untuk mendapatkan pengesahan	30 Oktober-1 November 2003	
10	Penetapan Daftar Pemilih Sementara oleh PPS	30 Oktober-1 November 2003	Untuk ditanggapi oleh masyarakat
11	Pengumuman dan tanggapan masyarakat terhadap Daftar Pemilih Sementara	3-30 November 2003	
12	Pemutakhiran Daftar Pemilih Sementara dan penyusunan Daftar Pemilih Tambahan	1-22 Desember 2003	Pemilih yang belum terdaftar dicatat dalam Daftar Pemilih Tambahan untuk disahkan oleh PPS
13	Pengiriman Daftar Pemilih Tetap yang disusun BPS dan KPU Kab/ Kota kepada PPS	28-30 Desember 2004	
14	Penetapan dan pengumuman Daftar Pemilih tetap oleh PPS	31 Desember 2004	Diumumkan di masing-masing desa/ kelurahan
15	Penomoran dan penyampaian blanko Kartu Pemilih ole KPU kepada KPU	23 Desember 2003-5 Februari 2004	Didukung IT
16	Penyerahkan Kartu Pemilih oleh KPU kepada pemilih melalui PPS	24 Desember 2003-5 Maret 2004	Pendistribusian dikoordinir oleh KPU Kab/Kota

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

TABEL 03 – 2a Jadwal Kerja dan Pelaksanaan Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu

NO.	KEGIATAN	JADWAL KERJA 1)	PELAKSANAAN 2)	KETERANGAN
1	Pendaftaran	9 Juli-9 Oktober 2003	sampai 25 Oktober 2003	Pendaftaran dilakukan bertahap
2	Penelitian Administratif dan faktual oleh KPU, KPU Prov, KPU Kab/Kota	19 Juli-20 November 2003		Verifikasi dilakukan bertahap
3	Pengumpulan Berita Acara Penelitian Administratif dan faktual	21-30 November 2003	Hingga 28 November baru 8 KPU Provinsi yang menyerahkan hasil verifikasi	Dilakukan KPU, KPUD Prov, dan KPU Kab/Kota
4	Penetapan Parpol Peserta Pemilu	2 Desember 2003	7 Desember 2003	Melalui Rapat Pleno KPU
5	Penetapan Nomor Urut Parpol Peserta Pemilu	8 Desember 2003	sesuai jadwal	Dalam Rapat Pleno KPU yang dihadiri seluruh Parpol Peserta Pemilu

TABEL 03 – 2b Jadwal Kerja dan Pelaksanaan Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Calon Anggota DPD (Peserta Pemilu Perseorangan)

NO.	KEGIATAN	JADWAL KERJA 1)	PELAKSANAAN 2)	KETERANGAN
1	Pengambilan formulir pendaftaran	8-14 Juli 2003	sampai 23 Juli 2003	Di Sekretariat KPU Provinsi
2	Pendaftaran	8 Juli-8 September 2003	sampai 15 September 2003	Melalui KPU Provinsi
3	Penelitian Administratif dan Faktual Calon Anggota DPD	9 September-30 November 2003	sampai 12 Desember 2003	Verifikasi dilakukan oleh KPU Prov. dan KPU Kab/Kota

PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF

NO.	KEGIATAN	JADWAL KERJA 1)	PELAKSANAAN 2)	KETERANGAN
4	Pengumpulan Berita Acara Penelitian Administratif dan faktual	21-30 November 2003	sampai 12 Desember 2003	Dilakukan oleh KPUD Prov. & KPU Kab/Kota Melalui Rapat Pleno KPU
5	Penetapan Calon Anggota DPD	2 Desember 2003	sampai 18 Desember 2003	
6	Penetapan Nomor Urut Calon Anggota DPD	8 Desember 2003	3 Februari 2004	Dalam Rapat Pleno KPU dan dapat dihadiri oleh Calon DPD
7	Pengumuman Nama Calon Anggota DPD	17-18 Desember 2003	3 Februari 2004	Dilakukan oleh KPU
8	Pencetakan dan Pendistribusian Daftar Calon Anggota DPD	19 Desember 2003-10 Maret 2004	sesuai jadwal	Dilakukan oleh KPU

Keterangan: 1) Berdasarkan Kep. KPU No. 100 Tahun 2004

2) Berdasarkan kegiatan yang dilakukan oleh KPU

TABEL 03-3 Jadwal Kegiatan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Penetapan jumlah kursi: a. Anggota DPR untuk setiap Provinsi b. Anggota DPRD setiap Provinsi c. Anggota DPRD setiap Kab/Kota	8-12 Juli 2003	Dilaksanakan oleh KPU dalam Rapat Pleno
2	Penetapan jumlah: a. Daerah pemilihan Anggota DPR bagi setiap Provinsi. b. Daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi bagi setiap Provinsi c. Daerah pemilihan Anggota DPRD Kab/Kota bagi setiap Kab/Kota	14-28 Juli 2003	Dilaksanakan oleh KPU dalam Rapat Pleno
3	Penetapan jumlah kursi : a. Anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan.	14-28 Juli 2003	Dilaksanakan oleh KPU dalam Rapat Pleno

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
	b. Anggota DPRD Provinsi untuk setiap daerah pemilihan c. Anggota DPRD Kab/Kota untuk setiap daerah pemilihan		
4	Rapat Kerja KPU, KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota tentang pemetaan daerah pemilihan	29-30 Juli 2003	Dilaksanakan KPU melibatkan KPU Prov, KPU Kab/Kota
5	Pemetaan daerah pemilihan: a. Anggota DPR untuk setiap Provinsi. b. Anggota DPRD Provinsi untuk setiap Provinsi c. Anggota DPRD Kab/Kota untuk setiap Kab/Kota	14 Juli-14 Agustus 2003	Dilakukan oleh KPU
6	Pengumuman pemetaan daerah pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk mendapatkan tanggapan masyarakat.	15-30 Agustus 2003	Dilakukan oleh KPU
7	Pembahasan dan penetapan pemetaan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota.	1 September-30 Oktober 2003	Dilakukan oleh KPU

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

TABEL 03-4 Jadwal Kegiatan Pencalonan Anggota DPR, DPR Provinsi, dan DPRD Kab/Kota

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Pengambilan Formulir Pencalonan Anggota DPR, DPRD Prov., DPRD Kab/Kota.	9-19 Desember 2003	Oleh Pimpinan Parpol Peserta Pemilu di masing-masing tingkatan.
2	Pencalonan Anggota DPR, DPRD Prov. dan DPRD Kab/Kota	22 Desember 2003-26 Januari 2004	

PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
3	Pengajuan Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kota oleh Partai Politik Peserta Pemilu.	22-29 Desember 2003	Oleh Pimpinan Parpol kepada KPU di masing-masing tingkatan.
4	Penelitian calon anggota DPR, DPRD Propinsi, DPRD Kab/Kota oleh KPU di masing-masing tingkatan.	13 Desember 2003 sampai 5 Januari 2004	Untuk penelitian calon, KPU di masing-masing tingkatan mem bentuk
5	Penyampaian hasil penelitian kepada Partai Politik Peserta Pemilu oleh KPU di masing-masing tingkatan.	27 Desember 2003 sampai 12 Januari 2004	
6	Penetapan Daftar Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota	27 Januari 2004	Dilakukan oleh KPU
7	Pengumuman pemetaan daerah pemilihan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD	15-30 Agustus 2003	Dilakukan oleh KPU
8	Pengumuman Daftar Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota	28-29 Januari 2004	Diumumkan oleh KPU, KPU Prov, dan KPU Kab/ Kota sesuai tingkatannya
9	Pencetakan dan pendistribusian Daftar Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota	30 Januari 2004-10 Maret 2004	Oleh KPU Pusat dan selambat-lambatnya 10 Maret sudah sampai di Provinsi dan Kab/Kota

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

TABEL 03-5 Jadwal Kegiatan Kampanye Partai Politik dan Calon Anggota DPD

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Persiapan kampanye:		
	a. Penyusunan jadwal pelaksanaan kampanye dengan peserta Pemilu	2 Januari-28 Februari 2004	Ditetapkan oleh KPU
	b. KPU memfasilitasi pertemuan antar peserta pemilu untuk merumuskan kesepakatan tentang pelaksanaan kampanye yang dilakukan dengan cara yang sopan, tertib dan edukatif.	2 Januari-28 Februari 2004	Ditetapkan oleh KPU
	c. Penetapan lokasi pemasangan alat peraga untuk pelaksanaan kampanye	2 Januari-28 Februari 2004	KPU berkoordinasi dengan Pemerintah/ Pemda
	d. Pengaturan pengamanan kampanye berkoordinasi dengan Polri dan instansi terkait lain.	2 Januari-28 Februari 2004	
	e. Pengaturan pemberian kesempatan yang sama dan pemasangan iklan pemilu dalam rangka kampanye berkoordinasi dengan media cetak dan elektronik	2 Januari-28 Februari 2004	
2	Pelaksanaan Kampanye	11 Maret-1 April 2004	
3	Masa tenang	2 April-4 April 2004	Pembersihan alat peraga kampanye.

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

TABEL 03-6: Jadwal Kegiatan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2004

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Persiapan menjelang pemungutan suara: a. Simulasi penyampaian hasil penghitungan suara dengan menggunakan sistem informasi/elektronik	15-21 Januari 2004	Dilaksanakan di masing-masing Kab/Kota
	b. Pengadaan dan distribusi surat suara dan kelengkapan administrasi.	28 Januari-25 Maret 2004	Selambat-lambatnya 25 Maret 2004 surat suara beserta kelengkapannya harus sudah diterima oleh PPS/PPLN.
	c. Pengecekan persiapan pemungutan suara di Daerah	10-20 Maret 2004	Dilaksanakan oleh KPU sampai ke tingkat PPS
	d. Pembentukan KPPS/KPPSLN oleh PPS/PPLN.	15-25 Maret 2004	
	e. Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap untuk TPS oleh PPS	15-25 Maret 2004	Dari KPU Kab/Kota kepada KPPS melalui PPK dan PPS
	f. Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap Untuk TPSLN oleh PPLN.	15-25 Maret 2004	
	g. Pengumuman dan pemberitahuan tempat dan waktu pemungutan suara kepada pemilih dan saksi oleh KPPS/ KPPSLN.	27 Maret-3 April 2004	
	h. Penyiapan TPS/TPSLN	4 April 2004	
	i. Pidato Ketua KPU menjelang pemungutan suara.	4 April 2004	Disiarkan melalui media massa.

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
2	Pemungutan suara dan penghitungan suara oleh KPPS/ KPPSLN di TPS/TPSLN dilaksanakan secara serentak.	5 April 2004	1) Pemungutan suara dimulai pukul 08.00-14.00 waktu setempat. 2) Setelah pukul 14.00 waktu setempat langsung diadakan penghitungan suara sampai selesai.
3	KPPS membuat Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara di TPS.	5 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada PPS.
4	KPPSLN membuat Berita Acara dan Sertifikat Hasil Penghitungan Suara Pemilu Anggota DPR di TPSLN	5 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada PPLN
5	PPS membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Desa untuk tingkat Kelurahan.	6-7 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada PPK
6	PPK membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat Kecamatan	7-12 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada KPU Kab/Kota
7	PPLN membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPR untuk tingkat Perwakilan RI di luar negeri, termasuk yang memberikan suara melalui pos.	7-12 April 2004	Untuk kemudian diserahkan ke KPU
8	KPU Kab/Kota membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat Kab/Kota	10-14 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada KPU Provinsi

PELAKSANAAN PEMILU LEGISLATIF

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
9	Penghitungan suara untuk Pemilu Anggota DPRD Kab/Kota berdasarkan rekapitulasi jumlah suara oleh KPU Kabupaten/ Kota di Kabupaten/Kota.	11-13 April 2004	Penghitungan suara oleh KPU Kab/Kota berdasarkan DP Anggota DPRD Kab/Kota
10	KPU Provinsi membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah untuk suara tingkat Provinsi	11-17 April 2004	Untuk kemudian diserahkan kepada KPU
11	Penghitungan suara untuk Pemilu Anggota DPRD Provinsi berdasarkan rekapitulasi jumlah suara oleh KPU Provinsi di Provinsi.	12-15 April 2004	Penghitungan suara oleh KPU Provinsi berdasarkan daerah pemilihan Anggota DPRD Provinsi
12	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara se cara nasional.	15-20 April 2004	Termasuk hasil penghitungan suara di luar negeri
13	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPR untuk setiap daerah pemilihan.	15-20 April 2004	
14	KPU membuat Berita Acara tentang penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara Pemilu Anggota DPD untuk setiap Provinsi.	15-20 April 2004	

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

TABEL 03-7: Jadwal Kegiatan Penetapan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota	21-28 April 2004	Ditetapkan dengan Keputusan KPU

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

TABEL 03-8: Jadwal Kegiatan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2004 dan Calon Terpilih

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	Penentuan perolehan jumlah kursi untuk Partai Politik Peserta Pemilu 2004:		
	a. DPRD Kabupaten/Kota	3-4 Mei 2004	
	b. DPRD Provinsi	5-6 Mei 2004	
	c. DPR	7-8 Mei 2004	

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

TABEL 03-9: Jadwal Kegiatan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2004

NO	KEGIATAN	JADWAL	KETERANGAN
1	DPRD Kabupaten/Kota	Juli 2004	Dibentuk Panitia Sumpah/Janji di masing-masing tingkatan.
2	DPRD Provinsi	Agustus 2004	
3	DPR dan DPD	September 2004	

Sumber: Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003 dan Keputusan KPU Nomor 636 Tahun 2003

C. PELAKSANAAN TAHAPAN

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Pelaksanaan pendaftaran pemilih dilakukan lewat kegiatan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) yang merupakan kerjasama antara KPU, Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Biro Pusat Statistik (BPS). Adapun penduduk yang tercatat dalam pendataan penduduk adalah mereka yang secara *de facto* tinggal di lokasi yang didatangi petugas pencatat, telah tinggal 6 (enam) bulan berturut-turut di suatu lokasi, atau telah berencana menetap di suatu lokasi. Pelaksanaan pengambilan data kependudukan dalam kegiatan P4B dilakukan oleh tenaga pencatat yang dilatih oleh BPS.

KPU menetapkan masa pengumpulan data berlangsung selama satu bulan penuh, yakni 1-30 April 2003. Karena waktu pendataan dirasa kurang, maka masa pendaftaran pemilih ditambah dua pekan. Dalam jangka satu setengah bulan, P4B dilakukan di 32 provinsi tersebar di 420 kabupaten/kota, yang meliputi 510.698 blok sensus. Data yang masuk kemudian diolah oleh BPS sepanjang bulan Juni 2003, dan khusus data jumlah pemilih diserahkan ke KPU. Pada akhir Oktober hingga 30 November 2003, KPU mengeluarkan Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang akan dikirim ke seluruh desa/kelurahan. Masyarakat diberi kesempatan mengajukan keberatan atau koreksi atas daftar yang dipasang di kantor desa/kelurahan.

Berdasarkan tanggapan masyarakat, sepanjang 1-22 Desember 2003, KPU dan BPS melakukan pemutakhiran data. Mereka yang mempunyai hak pilih tapi belum masuk DPS akan dicatat sebagai pemilih. Kemudian pada 28-30 Desember 2003, KPU mengeluarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT), yang kemudian dikirim ke KPU Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dikirim ke Panitia Pemungutan Suara (PPS)

di tingkat desa/kelurahan. Pada 31 Desember 2003, PPS mengesahkan DPT.

Dengan munculnya berbagai kendala di lapangan, KPU mengubah jadwal P4B, bersamaan dengan pengesahan program pencocokan dan penelitian (coklit). Kegiatan coklit bertujuan memperoleh hasil P4B yang optimal dan seakurat mungkin guna tertib administrasi kependudukan maupun menjaring pemilih yang akan disusun dalam Daftar Pemilih (Sementara/Tambahan/Tetap) untuk keperluan Pemilu 2004. Coklit P4B dilaksanakan mulai 1 Oktober 2003 sampai dengan 15 November 2003. Kegiatan Coklit P4B menjadi tanggungjawab BPS Pusat, BPS Provinsi dan BPS Kabupaten/Kota.

2. Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu

a. Peserta Pemilu Partai Politik

Pendaftaran parpol peserta Pemilu 2004 dimulai pada 9 Juli 2003, ditutup 9 Oktober 2003, dilakukan oleh DPP (Dewan Pimpinan Pusat) partai politik (parpol) masing-masing. Seluruh parpol yang mendapat status badan hukum dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (Depkeh dan HAM) mendaftarkan diri, terdiri dari 6 partai yang lolos ketentuan *electoral threshold* Pemilu 1999 dan 44 parpol baru.

Pelaksanaan proses verifikasi faktual terhadap 44 parpol—enam parpol tidak mengikuti tahap verifikasi faktual ini karena telah memenuhi *electoral threshold* Pemilu 1999—dilakukan dalam tiga gelombang. Gelombang pertama dimulai 13 Oktober hingga 2 November, dan hasilnya diumumkan 15 November; gelombang kedua, 20 Oktober hingga 9 November, hasilnya diumumkan 21 November; sedangkan gelombang ketiga, 3 November hingga 24

November, dan hasilnya diumumkan 30 November 2003.

Pada 2 Desember 2003, KPU mengumumkan 12 parpol yang dinyatakan lolos menjadi peserta Pemilu 2004. Enam di antaranya adalah parpol yang lolos *electoral threshold* Pemilu 1999, yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Bulan Bintang (PBB). Sementara enam parpol baru adalah Partai Demokrat, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bintang Reformasi (PBR) dan Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK).

Pada 6 Desember 2003 diumumkan tambahan enam parpol yang memenuhi syarat proses verifikasi faktual di 21 provinsi. Mereka adalah Partai Nasional Indonesia (PNI) Marhaenisme, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK), Partai Syarikat Islam (PSI), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PIB), dan Partai Patriot Pancasila.

Dan pada 7 Desember 2003, KPU mengumumkan enam parpol terakhir yang dinyatakan lolos proses verifikasi faktual. Enam parpol tersebut adalah Partai Merdeka, Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSO), Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Pelopor, dan Partai Penegak Demokrasi Indonesia (Partai PDI). Dengan pengumuman itu, genaplah sudah KPU menetapkan 24 parpol sebagai peserta Pemilu 2004. KPU mengatakan bahwa pengumuman itu sudah final dan tidak akan ada lagi tambahan parpol.

b. Peserta Pemilu Perseorangan

Sesuai Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003, pendaftaran calon anggota DPD dimulai pada 15 Juli hingga 8 September 2003. Namun dalam pelaksanaannya, KPU menetapkan untuk mengundur batas akhir pendaftaran hingga 15 September 2003. Meski pendaftaran diperpanjang, pendaftaran bagi calon DPD untuk Provinsi Kepulauan Riau dan Irian Jaya Barat sempat bermasalah, karena untuk kedua provinsi itu, para calon DPD ternyata telah mendaftar ke KPU Provinsi induk, yakni KPU Provinsi Riau dan KPU Provinsi Papua.

Total jumlah pendaftar dengan perpanjangan waktu sepekan adalah 1.220 calon DPD. Selama sepekan perpanjangan waktu pendaftaran saja, terdapat penambahan 52 orang di 12 provinsi. Di Provinsi Papua misalnya, saat batas akhir pendaftaran pada 8 September 2003, jumlah pendaftar hanya 5 calon DPD. Namun dengan tambahan sepekan, jumlahnya bertambah menjadi 14 calon DPD.

Sejak 15 September 2003, KPU Provinsi mulai melakukan proses verifikasi administratif untuk meneliti keabsahan berbagai dokumen yang diserahkan seluruh calon anggota DPD. Kemudian pada 9 Oktober 2003 dimulailah proses verifikasi faktual hingga 30 November 2003. Dalam verifikasi faktual, KPU menerapkan *sampling system* 10% dari dukungan minimal. *Sampling error* yang ditoleransi untuk menyatakan verifikasi sah adalah 5%. Apabila ternyata *sampling error* lebih dari 5%, KPU Provinsi akan mengambil kembali sampel 10% dari kantong dukungan calon yang bersangkutan. Akhirnya, apabila *sampling error*-nya di bawah 5% persen, calon dinyatakan lolos. Tapi bila *sampling error*-nya lebih dari

25 persen, calon tersebut dinyatakan gugur.

Verifikasi faktual adalah pemeriksaan dukungan dengan mendatangi alamat KTP orang yang mendukung calon anggota DPD. Jumlah yang diverifikasi 10% dari jumlah KTP dukungan yang diambil secara acak. Sebagai contoh KPU Provinsi Jawa Barat, jumlah total KTP dukungan untuk 59 calon DPD sebanyak 683.335 fotokopi KTP. Namun setelah melalui verifikasi administratif, hanya 379.395 KTP yang layak diverifikasi faktual.

3. Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Penetapan jumlah kursi anggota DPR untuk setiap provinsi, jumlah kursi anggota DPRD Provinsi bagi setiap provinsi, dan jumlah kursi anggota DPRD Kabupaten/Kota bagi setiap kabupaten/kota dijadwalkan berlangsung pada 8-12 Juli 2003, ternyata mundur hingga 14 Juli 2003. Pada saat ini pun KPU baru menetapkan jumlah kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota. Sedangkan jumlah kursi DPR untuk tiap-tiap provinsi baru diputuskan pada 19 Desember 2003. Mundurnya waktu penetapan jumlah kursi DPR untuk setiap provinsi ini adalah akibat tarik menarik politik dalam penentuan jumlah kursi di Provinsi Papua dan Maluku. Politisi di kedua provinsi itu menginginkan agar jumlah kursi Pemilu 1999 tidak dikurangi, meskipun kedua provinsi tersebut sudah terbelah menjadi Irian Jaya Barat dan Maluku Utara.

Jumlah kursi untuk 410 DPRD Kabupaten/Kota adalah 13.525 kursi; untuk 30 DPRD Provinsi adalah 1.770 kursi; sedangkan jumlah kursi DPR seperti ditetapkan undang-undang adalah 550 kursi. Dalam menetapkan jumlah kursi, KPU menggunakan data hasil P4B per 8 Juli 2003 yang diserahkan BPS ke KPU pada 9 Juli 2003.

Pada 19 Agustus 2003, KPU memutuskan, bahwa besaran Daerah Pemilihan (DP) untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan pola “menengah-besar”, yakni 6-12 kursi untuk setiap DP. Pola “menengah-besar” ini relatif memudahkan administrasi pemilu dan pemenuhan logistiknya. Namun konsekuensinya, akan semakin banyak terjadi penggabungan wilayah administratif dalam penetapan DP.

Semula KPU menjanjikan akan membuat ketetapan tentang DP selambat-lambatnya pertengahan November 2003. Namun karena tarik menarik politik untuk menentukan jumlah kursi di Papua dan Maluku, KPU baru mengumumkan penetapan tersebut pada 29 November 2003. KPU menetapkan 69 DP untuk anggota DPR, 206 DP untuk DPRD Provinsi, dan sekitar 1.500 DP untuk DPRD Kabupaten/Kota.

4. Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Langkah pertama dalam proses pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota atau calon anggota legislatif (caleg) adalah pengambilan formulir pendaftaran yang dilakukan oleh parpol peserta pemilu. Semula dijadwalkan formulir bisa diambil pada 9 Desember 2003, namun kenyataannya baru bisa direalisasikan pada 11 Desember 2003. Pendaftaran caleg dibuka pada 22 Desember 2003 dan akan ditutup pada 29 Desember 2003. Hasil penelitian disampaikan kepada parpol pada 27 Desember 2003 hingga 12 Januari 2004. KPU memberi kesempatan parpol berikut calon-calonnya untuk memperbaiki kekurangan yang ada hingga 19 Januari 2004.

KPU mencatat Partai Golkar menyerahkan calon dalam jumlah maksimal yakni 660 calon atau 120% dari jumlah kursi DPR sebanyak 550 kursi. Setelah itu disusul Partai Persatuan

Pembangunan (PPP) 628 orang, PDIP 615 orang, Partai Kebangkitan Bangsa (PKP) 538 orang, Partai Demokrat 477 orang, Partai Bintang Reformasi (PBR) 294 orang, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) 309 orang, Partai Perhimpunan Indonesia Baru (Partai PIB) 284 orang, Partai Sarikat Indonesia (PSI) 284 orang, Partai Persatuan Demokrasi dan Kebangsaan (Partai PDK) 268 orang, dan PKPI 200 orang.

Pada 6 Januari 2004, KPU mengumumkan hasil penelitian terhadap berkas-berkas calon yang sudah diperiksa. Dari total 8.871 calon anggota DPR, baru 1.611 orang yang memenuhi syarat. Sebagian besar tidak memenuhi syarat kelengkapan berkas, seperti kesehatan, daftar kekayaan, keterangan pengadilan, serta surat pernyataan kesediaan yang belum ditandatangani pimpinan parpol. Hasil penelitian itu diserahkan KPU kepada para pimpinan parpol pada 6 Januari 2004 agar diperbaiki. Banyaknya calon yang dinyatakan tidak lolos dalam penelitian awal berkas pendaftaran ke KPU membuat beberapa parpol melakukan protes. Tuntutan sembilan parpol tadi tidak dihiraukan KPU.

Pada 19 Januari 2004 pukul 16.00 WIB, KPU secara resmi menutup penyerahan berkas caleg yang telah diperbaiki. Selanjutnya KPU meneliti kembali berkas hasil perbaikan sampai 26 Januari 2004. Kemudian pada 27 Januari, melalui rapat pleno, KPU akan menetapkan Daftar Calon Anggota DPR. Jika memang ada calon yang dicoret, calon berikutnya akan naik nomor urutnya dalam daftar. Selanjutnya KPU akan mengumumkan secara terbuka Daftar Calon Anggota DPR pada 28-29 Januari 2004.

5. Tahapan Kampanye

Jadwal kampanye mestinya sudah diserahkan KPU kepada pengurus parpol sesuai tingkatannya dan kepada calon

anggota DPD selambat-lambatnya 14 hari sebelum masa kampanye, dengan tembusan kepada pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, pengawas pemilu, dan Polri di daerah pemilihan dalam wilayah kerjanya. Namun dalam pelaksanaannya, hingga 26 Februari 2004 atau 14 hari sebelum hari pertama kampanye pada 11 Maret 2004, hanya sembilan KPU Provinsi yang menyampaikan jadwal kampanye ke KPU (pusat). Sekretaris negara juga terlambat menyusun jadwal kampanye presiden dan wakil presiden serta para menteri. Akibat semua itu, KPU pun terlambat menyampaikan jadwal kampanye ke pihak-pihak yang berkompeten.

Kampanye rapat umum parpol yang lolos *electoral threshold* Pemilu 1999, seperti PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP dan PAN, secara umum selalu dihadiri oleh puluhan bahkan ratusan ribu pendukung. Sementara parpol baru, kecuali PKS dan PD, kampanye rapat umumnya tak semeriah parpol lama. Bahkan untuk kampanye tertutup atau tatap muka, parpol-parpol baru seakan kekurangan pengunjung. Hanya karena kehadiran penyanyi-penyanyi dangdut, peserta kampanye mau bertahan mengikuti kampanye. Lebih tak meriah lagi adalah kampanye calon anggota DPD.

Secara umum masa kampanye yang berlangsung sepanjang 11 Maret – 1 April 2004 berlangsung tertib, lancar dan damai. Memang di sana sini banyak sekali pelanggaran administrasi maupun pidana, tetapi kekhawatiran bahwa kampanye akan menjadi ajang bentrok antarpengunjung peserta pemilu, ternyata tidak terbukti. Dibandingkan dengan Pemilu 1999, pelaksanaan kampanye Pemilu Legislatif 2004 mengalami kemajuan yang signifikan. Hal ini terlihat dari sedikitnya peristiwa kekerasan antarkonstetan, sehingga kampanye tidak menimbulkan ketegangan sosial.

Kampanye dengan memasang iklan di media massa menga-

lami peningkatan yang signifikan jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Jika dibandingkan dengan Pemilu 1999, total belanja iklan kampanye yang dilakukan parpol peserta pemilu 2004 mengalami lonjakan 400%, dari Rp 35.694.000.000. menjadi Rp 133.712.733.000. Sebagai catatan, jumlah peserta Pemilu 1999 mencapai 46 parpol, sedangkan peserta Pemilu Legislatif 2004 hanya 24 parpol. Bahkan, calon anggota DPD yang dianggap tidak memiliki banyak uang, total belanja iklan kampanye mereka mencapai Rp 1.028.387.000. Namun dari 941 calon anggota DPD, tercatat hanya 16 orang yang memasang iklan kampanye di media massa.

6. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pada akhir Januari 2004, KPU menjamin bahwa pemenuhan seluruh logistik Pemilu Legislatif 2004 akan selesai pada 5 Maret 2004. Ternyata target ini meleset sehingga sejumlah KPU Provinsi berencana untuk mencetak surat suara sendiri. Tapi KPU menyatakan surat suara pemilu hanya dapat dicetak KPU. Surat suara untuk pemilu anggota DPR terdiri dari 69 macam sesuai dengan jumlah daerah pemilihan, sedangkan surat suara DPD terdiri dari 32 macam, surat suara DPRD Provinsi 211 macam, dan surat suara DPRD Kabupaten/Kota 1.745 macam. Secara total, jumlah surat suara mencapai 660 juta lembar, termasuk cadangan 10%.

Kekhawatiran beberapa KPU daerah mulai terbukti, ketika pada 25 Maret 2004, surat suara benar-benar tidak bisa didistribusikan seluruhnya hingga ke desa/kelurahan. Padahal Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 45 Ayat (3) menyebutkan, terhitung 10 hari menjelang hari pencoblosan, surat suara maupun logistik pemilu sudah harus diterima oleh PPS di tingkat desa/kelurahan. Saat itu beberapa provinsi telah menyatakan kemungkinan besar pemilu tidak bisa dilakukan

secara serentak di daerahnya.

Pada Jumat malam, 2 April 2004, Presiden Megawati Soekarnoputri menandatangani Perpu Nomor 2 Tahun 2004 tentang amandemen dua pasal dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Pasal 45 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004 yang mengatur mengenai ketentuan pendistribusian logistik sampai tingkat desa/kelurahan selambat-lambatnya H-10 diubah menjadi lebih “lunak”. Dengan demikian, hal ini memungkinkan logistik pemilu bisa diterima hingga sebelum pemilu dilaksanakan atau bahkan pada hari-H pemungutan suara. Lalu, Pasal 119 yang mengatur tentang penundaan pemilu di suatu daerah yang bisa dilakukan karena bencana alam, gangguan keamanan, dan kerusuhan, ditambah dengan faktor-faktor teknis administratif logistik pemilu. Perpu ini berlaku surut sejak H-10 itu.

Pada hari H pemungutan suara terjadi kasus surat suara tertukar di beberapa kabupaten/kota. Meskipun KPU mengesahkan penggunaan surat suara tertukar, namun banyak TPS yang melakukan pemungutan suara ulang. Selain itu juga dilakukan penundaan pemungutan suara di beberapa TPS di banyak kabupaten/kota karena surat suara belum tersedia pada saatnya. Sebelumnya, KPU telah mengumumkan penundaan pemungutan suara di beberapa kabupaten/kota di Papua karena surat suara belum tersedia. Secara umum pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada hari H berlangsung aman lancar dan tertib.

Amburadulnya logistik pemilu yang kemudian berimbas pada pemilu lanjutan di beberapa daerah ternyata berdampak pada masalah penghitungan suara. KPU Kabupaten/Kota yang seharusnya sudah mulai menerima hasil rekapitulasi dari kecamatan pada 11 April 2004, banyak yang baru menerimanya sampai batas waktu tersebut terlampaui. Padahal semestinya, hasil pelaksanaan pemilu lanjutan atau

susulan dari PPLN atau PPS disampaikan ke KPU atau KPU Kabupaten/Kota melalui PPK selambatnya 11 April 2004.

KPU akhirnya memulai rapat pleno rekapitulasi hasil penghitungan suara pemilu anggota DPR secara manual pada 23 April 2004. Rapat pleno dihadiri oleh saksi dari 24 parpol peserta pemilu, Panwas Pemilu, pemantau pemilu, dan unsur masyarakat. Rapat pleno rekapitulasi penghitungan suara mulai diadakan di Hotel Nikko, Jakarta. Di hari pertama pelaksanaan rekapitulasi ini, baru data hasil dari 6 (enam) daerah pemilihan ditampilkan. Setelah tertunda beberapa kali, akhir pada 5 Mei 2004 KPU menetapkan hasil penghitungan suara secara lengkap

Jumlah pemilih yang terdaftar untuk pemilu legislatif 5 Juli sebanyak 148.000.369 orang. Menurut penghitungan manual yang dilakukan KPU sejak 23 April hingga 4 Mei 2004, jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya ada 124.449.038 (83% dari pemilih terdaftar). Dengan demikian yang tidak menggunakan hak pilih sebanyak 23.551.321 orang. Dari pemilih yang menggunakan hak pilihnya, suara yang sah sebanyak 113.498.755 dan suara tidak sah 10.957.925 (8,81%). Dari jumlah suara yang sah, yang hanya mencoblos tanda gambar parpol saja ada 54.188.481 dan yang memilih tanda gambar parpol dan calon sebanyak 59.310.274 (52,26%).

7. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Setelah menyelesaikan rapat pleno mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu legislatif, pada 5 Mei 2004 sore harinya, KPU langsung mengadakan rapat pleno untuk menetapkan perolehan kursi DPR untuk parpol peserta pemilu. Seluruh kursi anggota DPR RI, yang berjumlah 550 yang dialokasikan di 69 daerah pemilihan (DP) telah terbagi. Dari 24 parpol peserta pemilu, 18 parpol mendapatkan kursi di DPR, sedangkan 6 parpol lainnya sama sekali tidak

memperoleh kursi. Dalam rapat pleno itu juga dibacakan 128 calon anggota DPD terpilih dari 32 provinsi, di mana setiap provinsi diwakili 4 anggota DPD. Selanjutnya penetapan perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota akan dilakukan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di daerah masing-masing.

Berdasarkan penetapan KPU itu, Partai Golkar memperoleh kursi terbanyak, yaitu 128 kursi. Di bawahnya PDI Perjuangan (109 kursi), PPP (58 kursi), Partai Demokrat (57 kursi), PKB (52 kursi), PAN (52 kursi), dan PKS (45 kursi). Selanjutnya PBR 13 kursi, PDS 12 kursi, PBB 11 kursi, PPDK 5 kursi. Kemudian PKPB dan Partai Pelopor masing-masing 2 kursi. PNI Marhaenisme, PNBK, PKPI, dan PPDI masing-masing 1 kursi. Adapun partai yang tidak memperoleh kursi adalah PBSO, Partai Merdeka, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, PPNUI, Partai Patriot Pancasila, PSI, dan PPD.

Penetapan KPU itu ditandatangani hanya oleh 10 parpol. Di antaranya PPP, PPDK, Partai Demokrat, PPNUI, PAN, PKPB, PDIP, PDS, Partai Golkar, dan Partai Patriot Pancasila. Sementara 14 parpol lainnya belum bersedia menandatangani karena masih berkeberatan terhadap hasil pemilu, terutama terhadap hasil rekapitulasi yang diumumkan KPU. Terhadap penolakan 14 parpol, KPU mempersilakan parpol untuk membawa hasil penetapan KPU sebagai materi sengketa atau perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi dalam waktu 3 x 24 jam setelah hasil pemilu ditetapkan oleh KPU.

8. Tahapan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih

Setelah rapat pleno menetapkan perolehan suara hasil pemilu legislatif, pada 5 Mei 2004, sore hari, KPU langsung

mengadakan rapat pleno untuk menetapkan perolehan kursi anggota DPR parpol peserta pemilu. Seluruh 550 kursi anggota DPR yang dialokasikan di 69 daerah pemilihan telah terbagi. Sebanyak 14 parpol yang belum bersedia tanda tangan, mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Sebagian gugatan parpol itu dikabulkankan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga KPU harus merevisi hasil penetapan perolehan kursi anggota legislatif, tapi sebagian besar yang lain ditolak.

Pada 3 Agustus 2004, KPU menetapkan para calon anggota legislatif terpilih untuk DPR dan DPD berdasarkan hasil akhir putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Putusan MK tersebut terkait dengan berbagai permohonan sengketa hasil perolehan suara pemilu yang diajukan parpol maupun anggota DPD. KPU mengoreksi lima nama yang permohonannya dikabulkan oleh MK.

Kelima nama tersebut adalah calon anggota DPD Provinsi Jawa Tengah KH Achmad Chalwani ditetapkan sebagai calon terpilih menggeser Dahlan Rais. Sedangkan empat nama lainnya: Nurhadi M. Musawir (PAN) menjadi anggota DPR dari daerah pemilihan Sulawesi Tengah menggeser calon dari Partai Demokrat; Rusman H.M. Ali (PBR) dari daerah pemilihan Kalimantan Barat menggeser calon dari PNBK; Etha Bulu (Partai Pelopor) dari daerah pemilihan Papua menggeser calon dari Golkar; dan Pastur Saut M Hasibuan (PDS) dari daerah pemilihan Irian Jaya Barat menggeser calon dari Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK).

KPU menetapkan 128 orang anggota DPD, dengan masing-masing provinsi diwakili 4 orang anggota. Sedangkan 550 kursi anggota DPR dari 69 daerah pemilihan terdistribusi kepada 16 parpol dari 24 parpol peserta Pemilu. Partai Golkar mendapat 127 kursi, PDIP (109 kursi), PPP (58), Partai Demokrat (56), PAN (53), PKB (52), PKS (45), PBR (14), PDS

(13), PBB (11), PDK (4), Partai Pelopor (3), dan PKPB (2). Sementara PNI Marhaenisme, PKPI, dan PPDI masing-masing mendapatkan satu kursi. Parpol peserta Pemilu Legislatif 2004 yang akhirnya tidak mendapatkan kursi DPR adalah PBSB, PNBK, Partai PIB, Partai Merdeka, PPNUI, Partai Patriot Pancasila, PSI, dan PPD

Pada saat itu, KPU menyatakan beberapa nama calon terpilih masih berstatus ditunda karena terkait sejumlah permasalahan, seperti kepastian status PNS dan proses pengunduran diri yang bersangkutan. Selain itu, beberapa calon masih berurusan dengan pihak berwajib. KPU berpedoman pada keputusan akhir yang sifatnya mengikat. Apabila ada keputusan pengadilan yang sudah berkuat hukum tetap menyatakan bahwa calon tertentu melakukan pelanggaran dalam pemenuhan persyaratan calon, maka KPU akan segera mengganti calon tersebut dengan calon nomor urut berikutnya dari parpol yang bersangkutan.

9. Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Pada 18 dan 23 September 2004, KPU melayangkan 3 surat kepada Presiden Republik Indonesia berkenaan dengan penundaan peresmian sejumlah calon anggota DPR dan DPD yang rencananya akan melakukan pengucapan sumpah/janji secara bersama-sama pada 1 Oktober 2004. Penundaan tersebut dilakukan terhadap 6 (enam) calon terpilih anggota DPR dari berbagai parpol dan 1 (satu) orang calon terpilih anggota DPD. Penundaan harus dilakukan karena adanya berbagai persoalan yang terjadi internal parpol ataupun persoalan eksternal yang mempengaruhi keabsahan pemenuhan persyaratannya sebagai anggota lembaga legislatif.

Dua calon terpilih diminta ditunda dulu peresmiannya

karena persyaratan pendidikan kedua calon tersebut harus diklarifikasikan dengan instansi terkait. Kedua calon tersebut adalah K.H. Muhammad Anwar bin Marzuki dari Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dari daerah pemilihan Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Herman Herry dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) untuk daerah pemilihan Nusa Tenggara Timur (NTT) II. Hal yang sama juga terjadi pada peresmian penundaan calon terpilih anggota DPD dari Provinsi NTT, yaitu Joseph Bona Manggo.

Kemudian dua calon terpilih anggota DPR dari Partai Golkar, yaitu Fahmi Idris dan Marzuki Darusman, ditunda terkait dengan keharusan KPU mengkaji persoalan keduanya. Oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Golkar, Fahmi Idris yang merupakan calon terpilih untuk daerah pemilihan DKI Jakarta II dan Marzuki Darusman dari daerah pemilihan NTB dinyatakan telah diberhentikan dari kepengurusan DPP Partai Golkar dan keanggotaan Partai Golkar.

Pelantikan anggota DPR dan DPD dilaksanakan Jumat pagi, 1 Oktober 2004. Sedangkan pengucapan sumpah/janji anggota MPR dilaksanakan pada Sabtu dini hari, 2 Oktober 2004. Sesuai dengan amanat undang-undang yang diterjemahkan ke dalam jadwal waktu dan tahapan kegiatan penyelenggaraan pemilu legislatif, tugas KPU memang berakhir sampai pelantikan anggota legislatif terpilih. Saat pelantikan 1 Oktober tersebut, dari 550 anggota DPR terpilih dalam Pemilu 2004, jumlah anggota yang dilantik sebanyak 547 orang. Sedangkan dari DPD, yang berjumlah 128 anggota, semuanya sudah dilantik.

Di tingkat daerah, jika mengacu pada agenda semula, pengucapan sumpah/janji anggota DPRD Kabupaten/Kota sudah dilaksanakan pada Juli 2004. Namun dalam pelaksanaannya, jadwal itu mundur. Pengucapan sumpah/janji anggota

DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan sekitar pertengahan Agustus 2004. Kemunduran jadwal pengucapan sumpah/janji juga terjadi pada DPRD Provinsi.

BAB 3

PENGAWASAN PEMILU LEGISLATIF

A. PENGERTIAN PENGAWASAN PEMILU LEGISLATIF

Tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana disebut dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, khususnya Pasal 122 ayat (1) huruf a, adalah “mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.” Untuk itu, Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan kegiatan pengawasan pemilu per tahapan sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU.

Pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pengawasan pemilu adalah untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil), dan dilaksanakannya peraturan perundangan pemilu secara konsisten.

Pengawas pemilu dapat melakukan pengawasan pemilu secara pasif dan aktif. Pengawasan pemilu secara pasif berarti pengawas pemilu sekadar menunggu datangnya informasi atau laporan pelanggaran dari pemilih, peserta pemilu atau pemantau. Sedangkan

pengawasan aktif dapat dilakukan dengan cara: *pertama*, memilih satu atau beberapa fokus sasaran pengawasan di setiap tahapan yang dianggap mempunyai potensi besar terjadi pelanggaran; dan *kedua*, mengawasi secara acak pada sasaran pengawasan dan daerah pemilihan tertentu.

Pengawas pemilu membuat berita acara untuk setiap temuan yang didapatkan dari hasil pengawasan. Temuan yang dimaksud adalah bukti-bukti awal pelanggaran, misalnya surat suara palsu, kaset rekaman, keterangan saksi yang melihat kejadian, sobekan alat peraga kampanye dan lain-lain. Selanjutnya pengawas pemilu melakukan pengkajian dan memutuskan setiap temuan yang didapatkan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari dan dapat diperpanjang selambatnya 14 (empat belas) hari setelah temuan didapatkan. Hasil kajian itu berupa pelanggaran yang mengandung unsur pidana, pelanggaran administratif ataupun bukan suatu pelanggaran.

Untuk pelanggaran pidana, kasusnya diteruskan ke kepolisian, untuk pelanggaran administrasi kasusnya diserahkan ke pelaksana pemilu (KPU dan jajarannya) dan bila terdapat kasus sengketa, maka harus diselesaikan sendiri oleh pengawas pemilu. Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004 dan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh KPU lewat keputusan-keputusannya. Pelanggaran pidana adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004. Sedangkan sengketa pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang disebabkan perbedaan penafsiran atau ketidaksepakatan yang berhubungan dengan fakta, kegiatan, hukum dan kebijakan, yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu.

Pada bab ini digambarkan secara umum hasil pengawasan berupa masalah-masalah yang menonjol dalam pelaksanaan setiap tahapan pemilu, sedangkan tentang pelanggaran dan penanganannya, serta

sengketa dan penyelesaiannya yang terjadi pada setiap tahapan akan dipaparkan di bab berikutnya.

B. PENGAWASAN TAHAPAN PEMILU

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Sosialisasi Pendaftaran Pemilih dan Penduduk Berkelanjutan (P4B) sangat kurang sehingga masyarakat tidak mengetahui adanya P4B. Akibatnya warga tidak sempat mempersiapkan diri untuk menerima petugas-petugas pendaftar di lapangan agar proses pendaftaran pemilih berjalan lancar. Hasil pelaksanaan P4B jauh dari yang ditargetkan karena masih banyak warga yang tak terdaftar. Selain itu, di banyak daerah terjadi pendaftaran ganda, warga yang belum 17 tahun terdaftar sebagai pemilih, atau ada orang yang sudah meninggal dunia terdaftar sebagai pemilih.

Pendaftaran pemilih yang menggunakan sistem blok ternyata tidak bisa sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten oleh petugas-petugas di lapangan. Akibatnya, di beberapa daerah ada satu kawasan yang didaftar lebih dari satu kali. Sebaliknya, ada kawasan yang terlewat dan tidak didaftar. Penggunaan sistem blok ini juga tidak memungkinkan jajaran Pemda/Depdagri paling bawah, yakni ketua RT/RW untuk terlibat secara aktif dalam proses pendaftaran, sehingga warga lokal yang paling mengetahui peta kependudukan di lingkungannya tersebut, tidak bisa membantu petugas-petugas pendaftaran pemilih di lapangan.

Banyaknya orang yang tidak terdaftar atau didaftar doble juga disebabkan oleh rendahnya ketrampilan dan juga kemalasan petugas di lapangan. Di beberapa daerah dilaporkan banyak petugas yang tidak menjalankan pendaftaran sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang ditetapkan. Selain itu, banyak petugas P4B yang bekerja hanya mengacu

pada hasil sensus sebelumnya tanpa terjun ke lapangan, atau menyerahkan tugas-tugas pendaftaran kepada orang lain yang tidak terlatih.

Setelah Daftar Pemilih Tetap (DPT) diumumkan, KPU masih membuka pendaftaran pemilih buat mereka yang belum didaftar, yakni dengan membuka pendaftaran tambahan. Kebijakan ini di satu sisi merupakan bentuk penghormatan hak pilih bagi warga yang belum terdaftar untuk mengikuti pemilu; tetapi di sisi lain bisa mengacaukan proses pemilu, karena perubahan jumlah pemilih yang tidak sesuai dengan jadwal penetapan jumlah pemilih tersebut akan mengganggu penyediaan logistik yang pada akhirnya bisa merusak sistem pemilu yang transparan dan akuntabel.

2. Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu

Sosialisasi tentang kegiatan pendaftaran penelitian dan penetapan peserta pemilu sangat kurang, sehingga masyarakat tidak mengetahui tentang apa dan bagaimana pendaftaran dan penelitian peserta pemilu tersebut. Akibatnya, ketika ada orang-orang (dari tim sukses calon DPD tertentu) yang meminta atau meminjam KTP untuk difotokopi, warga menyerahkan begitu saja tanpa berprasangka bahwa fotokopi KTP tersebut akan digunakan sebagai bukti dukungan calon DPD tertentu yang tidak dikenalnya. Hal yang sama juga terjadi pada pendaftaran partai peserta pemilu. Oleh karena ketidaktahuan tersebut, maka ketika orang-orang (tim rekrutmen parpol) menyodorinya KTA, warga serta-merta menerimanya tanpa berpikir panjang bahwa KTA tersebut nanti akan digunakan sebagai bukti untuk mendaftar. Padahal bisa jadi warga tersebut sudah menjadi anggota partai lainnya.

Dalam membuat ketentuan-ketentuan teknis operasional

pemenuhan persyaratan untuk menjadi peserta pemilu, KPU memberikan kelonggaran kepada para calon peserta pemilu parpol maupun perseorangan calon DPD. Semula KPU menentukan, bahwa untuk menunjukkan bukti keanggotaan, parpol tidak cukup menunjukkan KTA tetapi juga surat pernyataan keanggotaan. Tujuan pencantuman surat pernyataan adalah untuk memastikan seseorang itu benar-benar anggota parpol atau tidak, sebab jika hanya dengan KTA maka parpol bisa dengan mudah mengklaim keanggotaan orang tersebut. Namun ketentuan tersebut dihapus begitu saja oleh KPU setelah mendapatkan ‘tekanan’ dari parpol calon peserta pemilu.

Dalam verifikasi faktual, KPU juga sempat mempermudah parpol ketika mengizinkan parpol untuk mengumpulkan anggota-anggota yang akan diverifikasi. Padahal verifikasi faktual mestinya dilakukan secara acak, sehingga bisa menghindari aksi akal-akalan yang mungkin dilakukan oleh parpol. Kelonggaran yang juga diberikan kepada calon DPD pada saat dilakukan verifikasi faktual, yakni dengan memperbaiki bukti-bukti pendukung bila tim verifikasi menemukan kesalahan. Kelonggaran-kelonggaran yang diberikan oleh KPU dalam proses verifikasi calon peserta pemilu membuat calon peserta pemilu cenderung menggampangkan pemenuhan persyaratan yang pada akhirnya mendorong membludaknya calon peserta pemilu, karena siapa saja merasa dapat memenuhi persyaratan untuk menjadi peserta pemilu.

Sehubungan dengan pelaksanaan verifikasi faktual calon peserta pemilu, pengawas pemilu di berbagai daerah menerima informasi dan laporan dari masyarakat tentang adanya pencurian fotokopi KTP dan pencatutan nama untuk mendukung calon DPD tertentu. Sedangkan tentang Parpol calon peserta pemilu, pengawas pemilu menerima informasi

dan laporan tentang adanya pancatutan nama warga untuk menjadi anggota Parpol tertentu dan pencatutan alamat rumah/ruko/kantor sebagai kantor Partai.

Sayang informasi dan laporan tersebut tidak bisa diproses lebih lanjut oleh pengawas pemilu. Sebagian besar KPU Provinsi/Kabupaten/Kota menutup akses terhadap dokumen-dokumen pendaftaran peserta pemilu, sehingga pengawas pemilu tidak bisa memastikan benar tidak informasi dan laporan yang diterimanya. Padahal dari sisi pengawasan pencurian fotokopi dan pencatutan nama atau alamat rumah/ruko/kantor untuk kepentingan dokumen pendaftaran peserta pemilu merupakan bentuk tindak pidana pemilu.

3. Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan (DP) merupakan tahapan penting yang harus dicermati oleh semua pihak yang terlibat dalam pemilu, sebab pada tahapan ini akan dipastikan seberapa besar nilai suara dari setiap pemilih dan seberapa besar peluang aspirasi pemilih akan disalurkan secara efektif oleh calon-calon anggota legislatif yang terpilih nanti. Namun, karena minimnya sosialisasi tentang penetapan jumlah kursi dan DP ini, maka pelaksanaannya pun tidak mendapat respon dari masyarakat.

Jikapun ada perhatian dari masyarakat, yang tercermin dari adanya protes ketidakpuasan, maka hal ini sifatnya hanya elitis sehingga diskusi hanya terjadi antara jajaran KPU dengan elit partai, tanpa diikuti oleh antusiasme masyarakat. Itu pun dengan catatan, bahwa protes ketidakpuasan yang muncul lebih banyak karena ketidakpahaman atas peraturan, mekanisme dan prosedur penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi. Sekali lagi hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi tahapan ini sangat minim.

Pelaksanaan Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan DP baik untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diwarnai adanya benturan antara beberapa pasal yang mengatur soal ini dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Pada pelaksanaannya, Pasal 46 Ayat (2) yang menetapkan soal alokasi kursi untuk setiap DP antara 3-12 kursi berbenturan dengan kenyataan ada daerah administratif yang alokasi kursinya melebihi batas 12 kursi tadi. Hal itu menjadi masalah karena Pasal 46 Ayat (1) menyebutkan bahwa DP adalah daerah administratif provinsi atau bagian provinsi, kabupaten/kota atau gabungannya, hingga kecamatan atau gabungannya. Undang-undang hanya memperbolehkan penggabungan dan tidak memperbolehkan pemecahan suatu daerah administratif apabila jumlah alokasi kursinya berlebih.

Pasal 46 ayat (10) huruf b dan c Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang mengatur tentang jumlah kursi dan DP untuk anggota DPR, ternyata menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda ketika dilaksanakan di lapangan. Pada huruf b disebutkan alokasi kursi setiap provinsi tidak kurang dari jumlah kursi sesuai Pemilu 1999, sementara huruf c menyebutkan provinsi baru hasil pemekaran setelah Pemilu 1999 memperoleh alokasi sekurang-kurangnya 3 kursi.

Bagi KPU, provinsi induk (Papua, Maluku dan Sulawesi Utara) dianggap sebagai provinsi baru (mengingat luas wilayah dan penduduknya sudah berbeda) sehingga diberlakukan ketentuan huruf c. Namun bagi elit partai di provinsi induk tersebut keputusan tersebut jelas tidak menguntungkan sehingga mereka tetap bersikeras diberlakukan ketentuan huruf b untuk daerah mereka, yang berarti jumlah kursinya pada Pemilu 1999 tidak boleh dikurangi. Perbedaan penafsiran inilah yang menyebabkan masalah penetapan jumlah kursi dan DP untuk DPR di beberapa provinsi berlarut-larut

sehingga mengganggu proses pelaksanaan tahapan pemilu berikutnya, dalam hal ini waktu bagi Parpol untuk mengajukan daftar calon anggota DPR menjadi sempit.

4. Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Sempitnya jarak waktu antara hari penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan yang jatuh pada 19 Desember 2003, dengan hari dimulainya pendaftaran calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota membuat parpol tergesa-gesa dan kesulitan menyusun daftar calon yang harus diserahkan kepada penyelenggara pemilu (KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota). Apalagi KPU dan KPU daerah sendiri terlambat membagikan formulir pencalonan beberapa hari dari jadwal yang telah ditetapkan. Bagaimanapun, penyusunan daftar calon anggota legislatif merupakan sesuatu yang sangat sensitif bagi parpol, sehingga mereka membutuhkan waktu yang cukup agar penyusunan daftar calon itu tidak menimbulkan masalah internal partai.

Sementara bagi para bakal calon, mengumpulkan dokumen-dokumen yang digunakan untuk pemenuhan persyaratan juga bukan hal yang mudah, karena mereka harus berhubungan dengan beberapa institusi terkait. Memang penyelenggara pemilu menyediakan waktu untuk memperbaiki kekurangan persyaratan, namun masa perbaikan ini justru menimbulkan masalah baru karena di sana sini parpol peserta pemilu berupaya mengubah urutan nomor calon dan menambah nama-nama baru yang tidak sesuai ketentuan.

Setidaknya ada tiga dokumen persyaratan yang tidak mudah didapatkan para calon di tengah waktu yang sangat mepet tersebut, yaitu surat keterangan bebas dari G30S/PKI, surat keterangan bebas pidana, dan surat keterangan sehat

jasmani dan rohani. Masing-masing surat tersebut dikeluarkan oleh insitusi militer (Kodam/Kodim), lembaga peradilan (pengadilan negeri) dan dokter rumah sakit pemerintah. Dalam hal ini hanya institusi militer (Kodam/Kodim) yang cepat merespon permintaan para calon karena lembaga tersebut sudah memiliki standarisasi dalam pemberian surat bebas G30S/PKI.

Sedangkan di pengadilan negeri, para bakal calon membutuhkan waktu yang lama dan cenderung menghadapi proses yang berbelit-belit dalam mendapatkan surat keterangan bebas pidana. Demikian juga di rumah sakit pemerintah yang tak gampang mengeluarkan surat keterangan sehat jasmani rohani. Mengapa demikian? Ternyata di kedua institusi tersebut tidak ada standar baku dalam melayani kebutuhan para calon tersebut.

Belakangan juga muncul masalah terkait dengan persyaratan pendidikan. Hal itu terjadi karena tidak adanya pemahaman yang sama antara penyelenggara pemilu dengan Departemen Pendidikan Nasional dalam memaknai apa yang disebut dengan hasil ujian persamaan paket-C. Perbedaan paham juga terjadi dengan Departemen Agama, khususnya mengenai pengertian surat keterangan lulus sederajat SLTA.

Pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan yang terkait dengan masalah persyaratan pendidikan. Dalam hal ini banyak sekali terjadi manipulasi persyaratan pendidikan yang bentuknya berupa penggunaan ijazah SLTA palsu, ijazah ujian persamaan SLTA palsu dan surat keterangan lulus setara SLTA palsu. Juga terdapat penggunaan ijazah sarjana tetapi yang bersangkutan tidak pernah mempunyai ijazah SLTA atau yang sederajat, penggunaan ijazah SLTA tetapi yang bersangkutan tidak pernah mempunyai ijazah SLTP atau setara SLTP, penggunaan surat keterangan lulus setara SLTA tetapi yang

bersangkutan tidak pernah mengikuti proses untuk mendapatkan surat keterangan lulus setara SLTA tersebut, dan lain-lain. Selain itu, banyak calon yang berstatus PNS. Pokok masalah di sini adalah kepastian, kapan seseorang PNS itu benar-benar dianggap mundur sehingga boleh menjadi calon anggota legislatif: apakah pada saat mengajukan surat pengunduran diri, apakah pada saat atasannya menerima kemundurannya, atau apakah pada saat yang bersangkutan tidak lagi menerima gaji.

5. Tahapan Kampanye

KPU dan KPU daerah sebetulnya sudah bekerja keras untuk mempersiapkan pelaksanaan kampanye dengan melakukan berbagai pertemuan intensif dengan para peserta pemilu. Meski demikian, mereka gagal menyiapkan jadwal kampanye (khususnya kampanye rapat umum, pertemuan terbatas dan tatap muka) sampai tujuh hari sebelum kampanye dimulai. Penyebab utamanya adalah KPU dan KPU daerah ikut larut dalam perdebatan berkepanjangan antarpeserta pemilu yang memperebutkan waktu dan lokasi strategis berkampanye. Akibat keterlambatan ini, polisi pun menjadi tidak maksimal dalam melakukan persiapan-persiapan untuk mengantisipasi segala kemungkinan buruk atas pelaksanaan kampanye, terutama yang terkait dengan masalah gerakan massa kampanye dari dan ke lokasi kampanye.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengatur tentang masa kampanye selama tiga pekan dan penjadwalannya ditetapkan oleh KPU. Meski KPU telah membuat jadwal kampanye, banyak parpol yang melakukan kampanye sebelum waktunya, bahkan sebelum peserta pemilu ditetapkan sudah ada partai yang melakukan kampanye. Karena kampanye di luar jadwal merupakan pelanggaran pidana pemilu, maka

pengawas pemilu bertindak tegas terhadap para pelanggarnya. Langkah pengawas pemilu ini mengundang perlawanan dari parpol, sehingga banyak tenaga dan energi yang tersedot ke masalah ini. Proses penanganan kasus pun tidak berjalan mulus, karena elit parpol melakukan langkah-langkah untuk menghambat proses penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu di luar jadwal tersebut.

Masalah krusial yang muncul pada tahapan kampanye adalah ketika peraturan-peraturan operasional yang dibuat oleh KPU justru menyimpang dari ketentuan undang-undang. Hal ini tidak saja membingungkan bagi pelaku-pelaku kampanye tetapi juga menyulitkan upaya penegakan hukum yang menjadi tugas utama pengawas pemilu. Selain itu, khususnya peraturan pemerintah tentang cuti pejabat dan penggunaan fasilitas negara (terkait kampanye Pemilu) sangat terlambat. Di satu pihak hal itu membuat banyak pejabat negara tidak bisa berkampanye karena surat cutinya belum keluar; di lain pihak pengaturan penggunaan fasilitas yang tidak jelas rujukan hukumnya bisa dimanipulasi penggunaannya oleh pejabat negara dari parpol tertentu untuk kampanye.

Terdapat dua jenis pelanggaran yang massif selama masa kampanye, yaitu pelanggaran lalu lintas dan pelibatan anak-anak dalam kampanye. Polisi sebetulnya sudah bertindak tegas dengan memberikan tindakan langsung (tilang) dan teguran bagi pelanggarnya. Namun pelanggaran tetap saja tinggi karena langkah polisi tidak didukung oleh peserta pemilu untuk mengendalikan massa kampanye agar tidak melanggar peraturan lalu lintas. Sedangkan mengenai pelibatan soal anak-anak, itu terjadi lebih karena peserta kampanye belum menyadari betapa bahayanya bila mengajak anak-anak ikut berkampanye, dan hal ini dibiarkan oleh peserta pemilu yang tidak ingin kehilangan massa kampanye gara-gara dilarang

membawa anak-anak dalam kampanye.

Soal adanya politik uang dalam arti jual beli suara pada masa kampanye atau hari-hari menjelang coblosan sebetulnya banyak diinformasikan dan dilaporkan masyarakat ke pengawas pemilu, termasuk politik uang yang terkait dengan penentuan nomor urut calon. Namun sebagian besar informasi dan laporan tersebut tidak bisa ditindaklanjuti karena minimnya bukti. Bahkan ketentuan pasal pidana pemilu dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa hanya pemberi uang/barang yang akan terkena sanksi pidana, sedangkan pihak penerima tidak kena sanksi pidana, tetap saja tidak mampu mendorong secara signifikan upaya memerangi pelaku politik uang. Hanya kasus-kasus di mana pengawas pemilu menangkap langsung kasus politik uang yang akhirnya bisa diproses ke pengadilan.

Ke depan kampanye konvensional seperti rapat umum dan pertemuan terbatas kemungkinan hanya akan jadi pelengkap saja. Diperkirakan, kampanye akan lebih didominasi iklan kampanye di media massa. Ada beberapa kelebihan melakukan kampanye di media massa. Di antaranya, mampu menjangkau masyarakat luas dan serentak, pesan bisa terukur, risiko keamanan kecil, pengelolaannya mudah dan dalam banyak hal lebih murah. Di antara berbagai jenis media massa, televisi akan memegang peran penting, tidak saja karena media ini mampu menjangkau 80% wilayah Indonesia, tetapi juga karena materi iklannya bisa dikemas dalam bentuk yang menarik. Data belanja iklan kampanye di televisi oleh Parpol pada Pemilu Legislatif 2004 menunjukkan kenaikan 400% dari Pemilu 1999.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 memuat beberapa ketentuan tentang dana kampanye yang meliputi tiga hal, yaitu tentang sumber dana kampanye, mekanisme pelaporan dana

kampanye dan larangan peserta pemilu menerima dana kampanye dari beberapa pihak. Ketentuan-ketentuan tentang dana kampanye terkesan 'tidak mau' dikontrol; dan Keputusan KPU sendiri tidak menyinggung sama sekali posisi dan peran pengawas pemilu dalam soal dana kampanye. Pada kenyataannya, ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh KPU tentang dana kampanye, seperti kewajiban menyebut asal-usul saldo dalam rekening dan batas akhir penyerahannya, sama sekali tidak ditaati oleh peserta pemilu. Bahkan sampai proses pemilu selesai pun masih ada parpol yang tidak menyerahkan laporan dana kampanye. Dengan demikian, ketentuan dana kampanye dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 nyaris tidak ada manfaatnya.

6. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Waktu yang mepet dan koordinasi kerja yang buruk menyebabkan pengadaan logistik pemilu tidak sesuai dengan jadwal. Beban KPU memang sangat berat terutama dalam pengadaan surat suara. Untuk Pemilu Legislatif 2004, KPU harus mencetak dan mendistribusikan 69 jenis surat suara untuk pemilu anggota DPR, 32 surat jenis suara DPD, 211 jenis surat suara DPRD Provinsi, dan 1.745 jenis surat suara DPRD Kabupaten/Kota. Secara total, jumlah surat suara mencapai 660 juta lembar, termasuk cadangan 10%. KPU tidak bisa begitu saja mendesentralisasi pencetakan surat suara ke penyelenggara pemilu di daerah, karena undang-undang memang mewajibkan KPU yang harus mencetak surat suara. Faktor lain, kemampuan dan kualitas percetakan juga tidak merata di setiap daerah sehingga desentralisasi justru akan mengundang masalah.

Pada saat pencetakan dan pengiriman surat suara ke daerah-daerah tersendat-sendat, KPU sering membeberkan

data pencetakan dan pengiriman surat suara yang tidak sesuai dengan kondisi lapangan. Hal ini tidak saja membuat panik para penyelenggara pemilu daerah, tetapi juga pemerintah daerah. Sikap KPU yang tidak mau menyerah ketika waktu pendistribusian surat suara ke desa/kelurahan sudah melampaui batas yang ditentukan undang-undang, menunjukkan bahwa lembaga ini terlalu percaya diri sehingga menyulitkan koordinasi dengan instansi lain. Padahal koordinasi dan kerja sama dengan instansi lain itu perlu dalam rangka bersama-sama menyelamatkan pelaksanaan pemilu, yang hingga satu dua hari sebelum hari H pemilu di beberapa daerah surat suara belum sampai di desa/kelurahan (PPS).

Pada hari H pemungutan suara, di beberapa daerah terjadi kasus surat suara tertukar dari daerah pemilihan lain. Untuk mengatasi masalah tersebut KPU membuat kebijakan, membolehkan pemilih menggunakan surat suara yang tertukar itu; dengan catatan: hal itu disetujui oleh para saksi, dan perolehan suaranya hanya dicatat nama partainya. Kebijakan tersebut sebenarnya tidak perlu, karena selain bertentangan dengan undang-undang, tindakan itu bisa mengundang potensi untuk disengketakan atau dipermasalahkan oleh calon-calon yang namanya tidak ada dalam surat suara yang dicoblos pemilih. Lagi pula, KPU sudah menyiapkan 10% surat suara cadangan yang tersedia di masing-masing kantor KPU Kabupaten/Kota. Mestinya ini yang dimaksimalkan.

Tersendatnya penyediaan logistik menyebabkan di beberapa daerah tidak bisa dilakukan pemungutan suara pada 5 April 2004. Penundaan pelaksanaan pemungutan suara itu dimungkinkan setelah pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2004 yang mengamandemen 2 pasal dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu mengubah batasan 10

hari sebelum hari-H surat suara dan perlengkapannya sudah harus sampai di desan/kelurahan (PPS) dan penambahan alasan untuk menunda pelaksanaan pemungutan suara. Namun keluarnya Perppu yang hanya dua hari menjelang hari-H tersebut menyebabkan persiapan pelaksanaan pemilu yang berjalan tidak maksimal, karena petugas-petugas pemilu di daerah masih mengalami kebingungan. Akibatnya pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara dari pemilu yang ditunda tersebut juga mundur lagi dari jadwal yang ditetapkan KPU.

Penghitungan suara akhirnya juga mundur dari jadwal yang telah ditetapkan sendiri oleh KPU, meskipun hal itu belum melampaui batasan yang ditentukan oleh undang-undang. Secara umum, penyebab utama kemunduran tersebut adalah kondisi petugas pemilu di tingkat bawah (KPPS, PPS, PPK) yang belum memahami sepenuhnya prosedur penghitungan suara. Penghitungan suara di TPS pada hari-H secara umum berjalan lancar, karena kesulitan-kesulitan yang dialami oleh petugas bisa dibantu oleh mereka yang hadir di TPS. Namun ketika rekapitulasi penghitungan suara masuk di PPS, prosesnya mulai terselat dan semakin terselat-selat ketika masuk di PPK. Penyebabnya antara lain, petugas kurang memahami prosedur rekapitulasi penghitungan suara, petugas masih lelah karena energinya terkuras untuk mengurus distribusi surat suara, petugas diintervensi atau dikacaukan oleh pihak ketiga, dan petugas terlibat dalam persekongkolan untuk mengubah hasil rekapitulasi suara.

Keterlambatan pengiriman hasil penghitungan suara dari KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota ke KPU, bukan semata-mata karena masalah terselatnya rekapitulasi penghitungan suara di PPK dan PPS, tetapi juga karena ketidakberesan penyelenggara pemilu tersebut, terutama di sebagian KPU Kabupaten/Kota. Ini terjadi akibat rendahnya kontrol terha-

dap KPU Kabupaten/Kota, sebab KPU Provinsi tidak punya otoritas untuk mengontrol mereka, sementara KPU (pusat) tidak mungkin efektif mengontrol lebih dari 400 KPU Kabupaten/Kota. Akibat lanjutnya, sebagian KPU Kabupaten/Kota tidak saja kinerjanya rendah, sehingga terlambat mengirim hasil penghitungan suara, tetapi juga terlibat dalam persekongkolan untuk mengubah hasil penghitungan suara.

Kekacauan dalam penghitungan suara yang terjadi di beberapa KPU Kabupaten/Kota sebetulnya tidak lepas dari ketidaksiapan saksi-saksi dari peserta pemilu untuk mengikuti proses penghitungan suara. Mereka tidak saja tidak memahami prosedur penghitungan suara, tetapi juga tidak bekerja sungguh-sungguh, seperti meninggalkan lokasi pada saat penghitungan belum selesai. Akibatnya para saksi sering bikin ulah, yaitu mempersoalkan kembali penghitungan suara di tingkat bawah, meskipun saksi mereka sudah menyetujui perhitungan tersebut. Masalah jadi runyam karena para saksi ini juga tak segan berbuat kekerasan kepada petugas pemilu, atau sebaliknya membuat persekongkolan dengan petugas untuk mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara.

Dengan dalih bahwa pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara terjadi banyak pelanggaran yang dilakukan oleh petugas, maupun kecurangan yang dilakukan oleh parpol-parpol besar, sejumlah parpol menuntut dilakukannya pemilu ulang. Meskipun tuntutan tersebut tidak logis dan tidak realitis, tetapi karena mereka bisa menunjukkan adanya pelanggaran di beberapa tempat, maka tuntutan parpol itu tidak bisa ditepis begitu saja. Bagaimanapun juga tuntutan tersebut telah mengurangi legitimasi pemilu, meskipun tuntutan itu meredam dengan sendirinya setelah diabaikan oleh publik.

7. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Penetapan hasil pemilu yang tersendat-sendat dan tidak sesuai dengan jadwal disebabkan oleh proses penghitungan suara di tingkat kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan yang mundur. Hal ini sesungguhnya disebabkan oleh buruknya ketidakpahaman penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan terhadap yang peraturan penghitungan suara dan penetapan hasil pemilu. Faktor lain adalah tidak optimalnya koordinasi antara KPU dengan penyelenggara pemilu di tingkatan bawahnya juga menjadikan masalah tahapan penetapan hasil pemilu ini berlarut-larut.

Peserta pemilu tidak cukup siap untuk mengikuti proses rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua tingkatan. Akibatnya, keberatan yang muncul menumpuk-numpuk dalam proses rekapitulasi tahap akhir yang juga berkontribusi pada kelambanan proses penetapan hasil pemilu. Banyaknya pengajuan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang ditolak, sesungguhnya mempertegas ketidaksiapan peserta pemilu dalam proses rekapitulasi penghitungan suara dari tingkatan TPS sampai kabupaten/kota.

Karena penetapan hasil pemilu merupakan otoritas KPU, maka pada tahapan ini Panwas Pemilu menerima laporan beberapa pelanggaran administrasi dan pidana, meski jumlahnya tidak seberapa. Sesungguhnya untuk kasus pelanggaran administrasi dalam hal terjadi kekeliruan penghitungan perolehan suara, maka pihak yang dirugikan bisa langsung ke MK untuk menggugat keputusan KPU. Selain itu jika terbukti terjadi pengubahan hasil penghitungan suara, maka pelakunya bisa dipidanakan oleh pengawas pemilu, yang mana hal ini berlangsung pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara.

Akibat kebijakan KPU yang tidak merespon protes-protes

atas proses penetapan hasil pemilu, dan mempersilahkan para pihak untuk mengajukan protes ke MK bila merasa dirugikan, maka terjadi tumpukan gugatan di MK. Karena gugatan yang menumpuk dan waktu yang pendek untuk mengambil keputusan, maka MK terjebak pada kesalahan-kesalahan yang mestinya tidak perlu terjadi, seperti membuat keputusan yang objeknya salah, atau keputusan yang didasarkan kepada bukti-bukti yang tidak otentik.

8. Tahapan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih

Menjelang penetapan jumlah kursi dan calon terpilih, KPU telah melakukan koordinasi dengan Depdagri dalam rangka memastikan proses pelantikan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terpilih, serta mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan jika terdapat calon terpilih yang bermasalah. Koordinasi ini penting karena pelantikan anggota legislatif masing-masing daerah berbeda-beda. Sementaraantisipasi munculnya calon-calon terpilih bermasalah sudah bisa dideteksi karena begitu hasil pemilu diumumkan, calon-calon yang akan terpilih dilaporkan telah menggunakan dokumen persyaratan pencalonan yang tidak benar, palsu atau dipalsukan. Kalau itu benar-benar terjadi, maka calon-calon yang terpilih bisa dibatalkan pelantikannya oleh gubernur atau bupati/walikota atas rekomendasi KPU setempat.

Pasca penetapan perolehan jumlah kursi untuk masing-masing parpol peserta pemilu dan penetapan calon terpilih, pengawas pemilu mendapatkan laporan yang menunjukkan bahwa banyak calon terpilih persyaratannya tidak beres. Sebagian merupakan sisa-sisa kasus lama yang muncul kembali, karena pada saat pendaftaran dan penetapan peserta pemilu

(untuk calon DPD) dan saat pencolanan anggota legislatif (untuk calon dari parpol) kasusnya tidak selesai; sebagian lagi karena adanya indikasi atau bukti baru yang sebelumnya tidak terdeteksi. Munculnya kembali laporan tentang calon-calon terpilih bermasalah ini lebih didorong oleh harapan sebagian calon yang tidak terpilih agar mereka bisa menggeser posisi rekan satu parpolnya.

Untuk menyelesaikan kasus calon-calon anggota legislatif terpilih bermasalah, yang sebagian besar terbelit dengan masalah persyaratan pendidikan, KPU telah mengeluarkan petunjuk teknis kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tentang bagaimana menyelesaikan kasus-kasus tersebut. Namun agaknya petunjuk teknis tersebut diabaikan oleh sebagian besar KPU Kabupaten/Kota yang daerahnya memiliki banyak kasus calon anggota legislatif terpilih bermasalah. Selain itu, keluarnya surat petunjuk teknis itu hampir berbarengan dengan kegiatan pelantikan sehingga sebagian penyelenggara pemilu tidak sempat untuk mempedomaninya.

Kasus-kasus calon terpilih bermasalah sebetulnya tidak perlu terjadi bila pada tahapan pencalonan proses seleksi berlangsung ketat. Namun seketat apapun penyelenggara melakukan penelitian berkas-berkas persyaratan calon, peluang lolosnya persyaratan yang belum beres tetap besar, karena keterbatasan waktu dan tenaga yang ada di kantor KPU dan KPU daerah. Belum lagi upaya-upaya untuk mengintervensi kerja penyelenggara sangat tinggi, sehingga bila mereka lengah sedikit saja maka calon yang persyaratananya tidak beres bisa diloloskan.

9. Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Persoalan yang muncul pada tahapan pelantikan dan pengucapan sumpah/janji adalah masih tetap dilantiknya calon-

calon terpilih yang bermasalah. KPU sebetulnya telah memberi peluang kepada jajarannya untuk tidak melantik calon-calon yang bermasalah beserta petunjuk teknis bagaimana menyelesaikan kasus-kasus tersebut. Namun sosialisasi yang dilakukan KPU sangat kurang, sehingga terkesan KPU hanya menekankan pada ketentuan bahwa jika sudah sampai tahapan pengucapan sumpah/janji anggota lembaga legislatif, KPU tidak bisa lagi melakukan intervensi.

KPU cenderung tidak mau mengambil resiko membuat keputusan sendiri, misalnya dengan membatalkan calon terpilih bermasalah seperti yang direkomendasikan oleh Panwas Pemilu. Langkah yang kerap dilakukan KPU hanyalah dengan menunda pelantikannya dan menyodorkan peluang pemberlakuan mekanisme penggantian antar waktu (PAW), meskipun dalam mekanisme itu kewenangan KPU sangat terbatas.

BAB 4

PELANGGARAN PEMILU LEGISLATIF DAN PENANGANANNYA

A. PENGERTIAN PELANGGARAN PEMILU LEGISLATIF

Tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana disebut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, khususnya Pasal 122 ayat (1) huruf a, adalah “*mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.*” Untuk itu, Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan kegiatan pengawasan pemilu per tahapan sesuai jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU. Pada saat melakukan pengawasan per tahapan tersebut, Panwas Pemilu dan jajarannya juga menjalankan tugas dan wewenang yang lain, yaitu huruf b, “*menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu,*” dan huruf d, “*meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada institusi yang berwenang.*”

Selanjutnya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 menyebutkan bahwa pengawas pemilu mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterimanya (dari pemilih, peserta pemilu dan pemantau) dan setiap temuan pelanggaran yang didapatkan dari kegiatan peng-

awasan (aktif). Pengawas mempunyai waktu 7 (tujuh) hari, atau jika diperlukan keterangan tambahan bisa ditambah 7 (tujuh) hari lagi, untuk memutuskan apakah suatu laporan atau temuan ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjuti. Laporan atau temuan yang merupakan pelanggaran administrasi diteruskan ke pelaksana pemilu (KPU dan jajarannya); laporan dan temuan yang merupakan pelanggaran pidana pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian.

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan persyaratan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 (seperti persyaratan untuk menjadi peserta pemilu, persyaratan untuk menjadi calon anggota DPR, DPD dan DPRD, dan lain-lain) dan ketentuan-ketentuan operasional yang dibuat oleh KPU lewat keputusan-keputusannya (seperti keputusan tentang pedoman kampanye, keputusan tentang pemungutan dan penghitungan suara dan lain-lain). Sedangkan pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan pidana pemilu, yang secara pasti diatur dalam Bab XV Ketentuan Pidana Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yang terdiri atas 4 (empat) pasal dan 26 (dua puluh enam) ayat, serta 1 (satu) pasal yang mengatur pidana buat penyelenggara pemilu atau peserta pemilu.

Untuk penanganan pelanggaran pidana pemilu, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 mengatur, bahwa penyidikan diselesaikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak laporan dari pengawas diterima. Setelah itu penyidik kepolisian diberi waktu 7 (tujuh) hari untuk menyerahkan ke penuntut umum. Lalu penuntut umum melimpahkan berkas perkara selambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik. Selanjutnya pengadilan negeri diberi waktu 21 (dua puluh satu) hari untuk membuat keputusan atas perkara yang diajukan penuntut umum; dan bila dibanding, pengadilan tinggi mempunyai waktu 14 (empat belas) hari untuk membuat keputusan. Hanya perkara yang ancaman hukumnya

18 (delapan belas) bulan atau lebih yang bisa dibanding, sedangkan perkara yang ancaman pidananya kurang dari 18 (delapan belas) bulan selesai pada pengadilan negeri, alias tidak bisa dibanding.

Jika penanganan kasus pelanggaran pidana cukup jelas prosedurnya (hukum acaranya), tidak demikian halnya penanganan kasus pelanggaran administrasi di kantor penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya). Undang-undang tidak mengatur lebih lanjut soal ini. KPU juga tidak membuat pedoman atau petunjuk teknis internal untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diserahkan oleh pengawas pemilu di berbagai tingkatan. Inilah yang menjadi salah satu penyebab utama mengapa penanganan kasus-kasus administrasi banyak yang tidak jelas.

B. PELANGGARAN ADMINISTRASI DAN PENANGANANNYA

Akibat terlambat dibentuk, pengawas pemilu tidak maksimal dalam melakukan pengawasan terhadap tiga tahap pertama pemilu, yaitu Tahapan Pendaftaran Pemilih, Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu, serta Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan (DP). Oleh karena itu, bila dilihat dalam **Tabel 04**, maka pada tahapan-tahapan tersebut angka pelanggaran administrasi tidak banyak, meskipun ini bukan berarti tidak ada pelanggaran administrasi.

Dalam Tahapan Pendaftaran Pemilih misalnya, meskipun banyak orang tidak didaftar atau didaftar doble atau didaftar dengan data-data yang salah, tidak ada orang yang melaporkan kasus tersebut ke pengawas pemilu. Selain karena pengawasnya belum aktif, hal ini terjadi juga disebabkan: pertama, masyarakat belum tahu bahwa kasus yang menimpa dirinya bisa dipermasalahkan secara hukum; dan kedua, masyarakat baru sadar akan arti penting pendaftaran pemilih baru pada saat kartu pemilih dibagikan menjelang hari H pemungutan suara, sehingga mereka sudah merasa terlambat untuk mempermasalahkan.

**TABEL 04 | REKAPITULASI PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU
DAN PENANGANGANNYA**

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN ADMINISTRASI		
		LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	314	235	67
3	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	683	621	147
5	Kampanye	5965	5382	2230
6	Pemungutan Penghitungan Suara	1597	1391	378
7	Penetapan Hasil Pemilu	4	2	0
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	383	382	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0
JUMLAH		8946	8013	2822

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu 2004

Terhadap pelanggaran administrasi terkait dengan P4B, seperti pengumuman Daftar Pemilih Sementara (DPS) dan Daftar Pemilih Tetap (DPT), serta pembagian kartu pemilih, pengawas pemilu (yang sebagian sudah terbentuk waktu itu), umumnya langsung melaporkan kasus tersebut kepada KPU agar dapat segera ditangani. Sebab, dengan keluarnya kebijakan KPU untuk menyusun daftar pemilih tambahan pada setiap PPS, maka setiap warga negara yang belum didaftar pada P4B bisa mendaftarkan ke PPS.

Berbeda dengan pelaksanaan pendaftaran pemilih yang tidak segera memperlihatkan adanya pelanggaran karena masa pendaftaran diperpanjang, pelaksanaan Tahap Pendaftaran Peserta Pemilu langsung menunjukkan adanya pelanggaran administratif. Sayangnya pelanggaran-pelanggaran tersebut tidak bisa segera diselesaikan oleh institusi yang berwenang setelah mendapatkan laporan penerusan dari pengawas pemilu. KPU Kabupaten/Kota lebih sering mendiamkan laporan hasil kajian pengawas pemilu. Akibatnya, banyak kasus pelanggaran yang terjadi pada tahapan pendaftaran

penelitian dan penetapan peserta pemilu tidak ditangani dengan baik atau hilang begitu saja.

Pada tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, jajaran pengawas pemilu di berbagai tingkatan tidak menemukan atau menerima laporan dari masyarakat maupun pemantau tentang adanya pelanggaran administrasi maupun pidana. Jika pun ada pihak yang datang ke kantor pengawas untuk mengadukan masalah pada tahapan ini, hal tersebut semata-mata karena faktor ketidakpahaman atas peraturan, mekanisme dan prosedur penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi.

Pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan sebanyak 683 kasus. Dari jumlah tersebut, setelah dikaji terdapat 621 kasus pelanggaran administrasi yang langsung diserahkan ke penyelenggara pemilu untuk ditindaklanjuti. Berdasarkan catatan pengawas, hanya 147 kasus yang ditindaklanjuti oleh KPU dan KPU daerah. Dengan demikian nilai efektivitas penyelesaian pelanggaran administrasi pada masa pencalonan hanya mencapai 23.7%. Tentu nilai efektivitas ini masih jauh dari yang direkomendasikan oleh pengawas pemilu. Kasus-kasus yang tidak ditindaklanjuti sebagian besar terjadi di kabupaten/kota. Hal ini sejalan dengan data yang menunjukkan bahwa manipulasi persyaratan pendidikan sebagian besar terjadi di kabupaten/kota.

Banyak calon yang direkomendasikan pengawas pemilu untuk dicoret, ternyata tidak dicoret oleh penyelenggara pemilu. Dalam hal ini, pengawas pemilu tidak mendapatkan penjelasan yang memadai tentang alasan-alasan mengapa penyelenggara pemilu di daerah mempertahankan calon-calon yang bermasalah tersebut. Memang KPU dan sebagian besar KPU Provinsi bersikap terbuka, yakni bersedia memberi penjelasan dan bahkan memberikan akses kepada pengawas untuk meneliti kelengkapan dan kebenaran berkas persyaratan setiap calon yang dianggap bermasalah. Namun keterbukaan seperti itu jarang terjadi di jajaran KPU

Kabupaten/Kota. Sebagian besar KPU Kabupaten/Kota bersikap tertutup kepada pengawas dengan dalih bahwa yang punya kewenangan untuk meloloskan calon adalah penyelenggara pemilu. Selain itu, dengan dalih bahwa berkas-berkas pencalonan merupakan rahasia negara, maka tidak setiap orang bisa mengaksesnya.

Tabel 04 memperlihatkan selama Tahap Kampanye 11 Maret – 1 April 2004, pengawas pemilu mencatat temuan dan laporan pelanggaran sebanyak 5.965 kasus. Setelah dilakukan pengkajian, dari jumlah tersebut, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, Panwas Pemilu Provinsi dan Panwas Pemilu menerukan 5.382 pelanggaran administrasi ke KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU, untuk ditindaklanjuti. Dari jumlah tersebut, setidaknya 2.230 kasus ditindaklanjuti oleh KPU, berupa pemberian peringatan tertulis atau bahkan penghentian kampanye. Namun angka ini bukanlah data resmi dari KPU dan KPU daerah, melainkan catatan pengawas pemilu saja. Tidak adanya tata cara dan mekanisme penanganan kasus pelanggaran administrasi menyebabkan tidak mudah untuk mengetahui secara pasti sesungguhnya berapa kasus pelanggaran administrasi yang ditindaklanjuti oleh KPU dan KPU daerah.

Dengan mendasarkan pada catatan pengawas pemilu tersebut, berarti tingkat efektivitas penyelesaian kasus pelanggaran administrasi pada masa kampanye hanya mencapai 41%. Inilah yang menimbulkan ketidakpuasan di kalangan peserta pemilu, khususnya parpol-parpol baru. Mereka menilai pelanggaran pada masa kampanye paling banyak dilakukan oleh parpol lama dan KPU dan KPU daerah membiarkan begitu saja.

Paling tidak terdapat dua sebab, mengapa pada masa kampanye KPU dan KPU daerah terlihat tidak sungguh-sungguh menindaklanjuti pelanggaran yang terjadi pada masa kampanye: *pertama*, pada saat kampanye berlangsung jajaran KPU tengah sibuk mengurus logistik kampanye yang pengadaan dan distribusinya kacau-balau; *kedua*, penyelenggara dihadapkan pada dilema antara bersikap tegas

dan kekhawatiran kampanye akan sepi, khususnya dalam menghadapi kasus pelibatan anak-anak dan arak-arakan.

Karena hampir semua peserta kampanye melibatkan anak-anak, maka bila penyelenggara pemilu memberikan sanksi peringatan tertulis dan lalu diikuti sanksi penghentian kampanye, maka jika parpol mengikuti sanksi itu, sepertinya tidak akan ada kampanye. Sebab, parpol sendiri mengeluhkan kesulitannya dalam menghalangi anak-anak untuk tidak ikut kampanye. Atau bila penyelenggara menghentikan kampanye parpol yang melanggar ketentuan arak-arakan, maka parpol kemungkinan akan memboikot kampanye karena mereka merasa telah berbuat maksimal untuk mengendalikan massa, namun kenyataannya arak-arakan di jalur yang ditetapkan terus terjadi.

Selama Tahap Pemungutan dan Penghitungan Suara, pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan dari masyarakat sebanyak 1.597 kasus. Setelah dilakukan pengkajian, dari jumlah tersebut terdapat 1.391 pelanggaran administrasi, yang kemudian oleh pengawas langsung diteruskan ke KPU dan KPU daerah. Hal yang mengakibatkan banyaknya pelanggaran administrasi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara adalah pengadaan logistik pemilu, khususnya surat suara, yang sangat amburadul. Dalam kondisi tersebut, KPU dan jajarannya tampaknya tidak begitu memperhatikan masalah pelanggaran administrasi, karena yang penting bagi mereka—dan tentu bagi bangsa Indonesia—adalah pemungutan suara harus berlangsung pada 5 April 2004. Pemungutan suara yang merupakan puncak dari kegiatan Pemilu Legislatif 2004 memang akhirnya terlaksana, meski sebelum dan sesudahnya banyak terjadi pelanggaran administrasi.

Berdasarkan catatan pengawas pemilu, dari 1.391 kasus pelanggaran administrasi yang diajukan oleh pengawas pemilu, jajaran KPU hanya menyelesaikan 378 kasus. Hal ini berarti tingkat efektivitas penyelesaian kasus pelanggaran administrasi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara hanya 27%. Inilah di

antaranya yang membuat partai politik tak puas, sehingga sempat menimbulkan penolakan atas hasil pemilu yang dilakukan aliansi partai politik. Namun, apapun yang telah terjadi, pelaksanaan pemungutan suara akhirnya bisa dijalankan oleh pemilih di Indonesia, di tengah waktu persiapan pemilu yang singkat serta pengadaan logistik yang kacau balau.

Pada Tahap Penetapan Hasil Pemilu, KPU terkesan lebih banyak 'menghindar' dan melimpahkan penyelesaian masalah kepada institusi lain, dengan mempersilahkan para pihak yang keberatan untuk mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Semestinya, jika dalam proses rekapitulasi hasil penghitungan suara ditemukan kekeliruan, KPU bisa langsung merevisinya. Apalagi, jika petugas pemilu di bawahnya telah dengan jelas mengajukan surat revisi perolehan suara. Dengan mengalihkan semua persoalan kepada MK, justru muncul potensi tumpukan masalah yang harus diselesaikan MK dalam waktu yang terbatas sehingga putusannya dikhawatirkan tidak optimal.

Untuk menangani kasus-kasus calon terpilih bermasalah, pada Tahap Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota terpilih, pada 26 Agustus 2004 KPU mengeluarkan surat edaran tentang petunjuk untuk menyelesaikan caleg terpilih bermasalah ijazah palsu. Surat edaran tersebut ditujukan kepada para Ketua KPU Provinsi dan Ketua KPU Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia dengan tembusan Menteri Dalam Negeri, Panwas Pemilu, para gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia. Secara umum, terdapat tiga tindakan yang harus diambil oleh KPU, yakni membatalkan pelantikan, mendorong penggantian antarwaktu (apabila pelantikan sudah dilakukan), dan mencoret nama calon yang bersangkutan meskipun tidak menjadi calon terpilih sebagai antisipasi jika nantinya terjadi penggantian antarwaktu.

Surat KPU tersebut seharusnya mempunyai dampak yang

signifikan dalam proses penentuan nasib calon-calon terpilih yang bermasalah. Hanya saja karena surat ini dikeluarkan hampir bersamaan dengan proses pelantikan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, maka sebagian KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota melewati begitu saja surat tersebut. Oleh karena itu, dari 403 orang calon bermasalah yang disampaikan Panwas Pemilu kepada KPU, hanya ada beberapa calon yang benar-benar dicoret. Sebagian KPU daerah memberikan alasan mengapa calon-calon bermasalah tersebut tidak dicoret, tetapi sebagian besar lainnya tidak memberikan alasan.

Akhirnya diketahui, tidak ada pelanggaran administrasi yang muncul pada Tahap Pengucapan Sumpah/Janji. Kalaupun pun ada kasus yang muncul, pelanggaran itu sebenarnya merupakan kelanjutan dari kasus yang terjadi dalam tahapan penetapan calon terpilih. KPU sebetulnya telah memberi peluang kepada jajarannya untuk tidak melantik calon-calon yang bermasalah beserta petunjuk teknis bagaimana menyelesaikan kasus-kasus tersebut. Namun sosialisasi yang dilakukan KPU sangat kurang, sehingga terkesan KPU hanya menekankan pada ketentuan bahwa jika sudah sampai tahapan pengucapan sumpah/janji anggota lembaga legislatif, KPU tidak bisa lagi melakukan intervensi.

KPU cenderung tidak mau mengambil risiko mengambil keputusan sendiri, seperti dengan membatalkan calon terpilih bermasalah seperti yang direkomendasikan oleh Panwas Pemilu. Langkah yang kerap kali dilakukan KPU hanyalah dengan menunda pelantikannya dan menyodorkan peluang pemberlakuan mekanisme penggantian antarwaktu (PAW) meskipun dalam mekanisme itu kewenangan KPU sangat terbatas.

C. PELANGGARAN PIDANA DAN PENANGANANNYA

Seperti disebutkan di muka, pengawas pemilu belum terbentuk pada saat P4B berlangsung. Oleh karena itu, pelanggaran-pelang-

garan yang terjadi, baik pelanggaran administrasi maupun pidana tidak sempat ditangani oleh pengawas pemilu di berbagai tingkatan (pusat, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan). Terhadap (potensi) pelanggaran pidana yang terjadi terkait dengan P4B, seperti pengumuman DPS, DPT dan pembagian kartu pemilih, yang mana pada saat pengawas pemilu sudah terbentuk, pengawas pemilu secara keseluruhan langsung melimpahkan ke KPU daerah agar bisa ditangani. Sebab dengan keluarnya kebijakan KPU untuk menyusun daftar pemilih tambahan pada setiap PPS, maka setiap warga negara yang belum didaftar pada P4B bisa mendaftarkan ke PPS.

Pelaksanaan Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu menunjukkan adanya pelanggaran pidana, seperti tampak pada Tabel 05. Sayangnya pelanggaran-pelanggaran pidana tersebut tidak bisa segera diselesaikan oleh pengawas pemilu dan institusi yang berwenang. Penyebabnya, *pertama*, jajaran pengawas pemilu, khususnya Panwas Pemilu Kabupaten/Kota dan Panwas Pemilu Kecamatan, belum sepenuhnya siap, karena pada saat berlangsungnya pendaftaran dan penelitian peserta pemilu, jajaran pengawas sedang atau belum dilatih; *Kedua*, koordinasi antara pengawas pemilu (khususnya Panwas Pemilu Kabupaten/Kota) dengan penyidik kepolisian (khususnya Polres/Polresta dan kejaksaan (Kejaksaan Negeri) belum berjalan dengan baik, sehingga kasus-kasus pelanggaran pidana yang diteruskan ke penyidik kepolisian dan kejaksaan oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota tidak tertangani dengan baik.

Jika antara pengawas pemilu, penyidik kepolisian dan kejaksaan sudah berkoordinasi dengan baik sehingga dapat membawa kasus ke pengadilan, belum tentu para hakim membuat keputusan yang memuaskan. Di beberapa pengadilan negeri/tinggi, ternyata hakim-hakim yang ditunjuk untuk menyidang kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu, ternyata belum memahami ketentuan pemidanaan atas pelanggaran pemilu.

TABEL 05 | REKAPITULASI PELANGGARAN PIDANA PEMILU DAN PENANGANANNYA

NO.	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADLAN	DIPUTUS PN
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	170	84	62	54	52
3	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	0	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	1186	995	587	537	516
5	Kampanye	1203	924	382	293	297
6	Pemungutan Penghitungan Suara	594	410	222	181	157
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
8	Penetan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	0	0	0	0	0
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0	0
TOTAL		3153	2413	1253	1065	1022

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu 2004

Pada Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, jajaran pengawas pemilu di berbagai tingkatan tidak menemukan atau menerima laporan dari masyarakat maupun pemantau tentang adanya pelanggaran pidana.

Efektivitas penanganan pelanggaran pidana dalam Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, bisa dilihat dalam Tabel 05. Dari tabel tersebut tampak, dari 1.186 temuan dan laporan yang ada di pengawas pemilu berbagai tingkatan, setelah dikaji pengawas pemilu memutuskan terdapat 995 kasus pelanggaran pidana, dan sejumlah itu pula yang diteruskan ke penyidik kepolisian agar ditindaklanjuti proses pemidanaannya. Polisi ternyata hanya mampu memberikan 587 kasus ke kejaksaan sehingga tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana dari pengawas pemilu ke kepolisian adalah 59%.

Mengapa banyak kasus pelanggaran pidana yang direkomendasikan pengawas pemilu tidak diproses lebih lanjut oleh kepolisian?

Pertama, koordinasi antar pengawas pemilu dengan kepolisian belum berjalan dengan baik. Memang di Jakarta pada Desember 2003 telah ditandatangani Surat Keputusan Bersama Pengawas Pemilu, Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia untuk menangani kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu. Namun keputusan bersama itu belum tersosialisasi sampai di jajaran bawah, sehingga antara pengawas pemilu dan kepolisian (dan juga kejaksaan) belum terjalin koordinasi yang maksimal. *Kedua*, adanya penilaian polisi bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup. Terdapat banyak alasan dalam wilayah ini, mulai dari alasan yang bisa dipahami, misalnya karena pelaku utamanya menghilang dan polisi tidak bisa menemukan dalam jangka 30 hari, sampai dengan alasan yang terkesan mengada-ada, misalnya polisi butuh bukti forensik untuk memastikan palsu tidaknya ijazah, padahal lembaga yang berwenang mengeluarkan ijazah tersebut sudah menyatakan bahwa ijazah itu tidak pernah dikeluarkan alias palsu.

Ketiga, adanya keputusan diskresi dari polisi untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh pengawas pemilu, dengan beberapa alasan, antara lain karena tersangka sudah dicoret dari daftar calon dan reputasinya sudah jatuh di mata publik karena ketahuan menggunakan ijazah palsu; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial yang pada akhirnya akan bisa mengganggu ketertiban umum. *Keempat* adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan pengawas pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa. Seperti diketahui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 membatasi penanganan kasus di kepolisian hanya 30 hari. Dan sayangnya, justru pada pada wilayah ini sebagian besar kasus yang tidak tertangani terjadi.

Selanjutnya Tabel 05 memperlihatkan, dari 587 berkas perkara

yang dilimpahkan kepolisian ke kejaksaan, ternyata kejaksaan berhasil membawa ke pengadilan sebanyak 537 perkara. Ini berarti efektivitas penanganan perkara pidana pemilu dari polisi ke kejaksaan mencapai 91%. Mengapa ada beberapa perkara yang tidak berhasil dilimpahkan kejaksaan ke pengadilan? Jawabannya secara umum sama dengan sebab-sebab kasus tidak dituntaskan oleh kepolisian, yakni tidak adanya koordinasi antar instansi penegak hukum, kekurangan bukti, kejaksaan mengambil langkah diskresi dan pembiaran perkara hingga kadaluwarsa.

Hampir semua perkara yang berhasil disidangkan oleh pengadilan negeri menunjukkan bahwa hakim memutuskan tersangka bersalah. Memang ada beberapa yang bebas, tetapi hal itu bisa dihitung dengan jari. Sayangnya, meskipun tersangka dinyatakan bersalah, namun mereka mendapatkan hukuman yang sangat ringan, bisa denda atau hukuman percobaan. Vonis yang menghantarkan pemalsuan dokumen pemilu ke penjara hanya beberapa.

Pada Tahap Kampanye, pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan sebanyak 1.203 kasus. Dari jumlah tersebut, setelah dilakukan pengkajian terdapat 924 kasus pelanggaran pidana pemilu yang langsung diteruskan ke penyidik kepolisian. Lalu setelah melakukan penyidikan polisi melimpahkan ke kejaksaan sebanyak 382 kasus dan kejaksaan membawa ke pengadilan sebanyak 293 kasus. Dari data tersebut bisa disimpulkan bahwa efektivitas penanganan kasus pidana pemilu dari pengawas ke polisi mencapai 41%, dari polisi ke kejaksaan mencapai 76%. Sedang bila sudah sampai di pengadilan, maka sebagian besar, yakni 88,5% perkara divonis bersalah oleh hakim. Dari keseluruhan vonis pengadilan yang dijatuhkan, terdapat putusan bebas sebanyak 118 kasus.

Mengapa banyak kasus pelanggaran pidana pada masa kampanye yang direkomendasikan pengawas pemilu tidak diproses lebih lanjut oleh kepolisian dan kejaksaan? Alasannya hampir sama dengan yang terjadi pada tahapan pencalonan anggota legislatif. *Pertama*, yang

mengemuka adalah terbatasnya personil kepolisian dan kejaksaan sehingga mereka harus menangani kasus-kasus yang dinilai ‘penting’ saja. Apalagi pada saat kampanye polisi tengah sibuk melakukan pengamanan pemilu. *Kedua*, adanya penilaian polisi atau jaksa bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup. Misalnya, dalam kasus perusakan alat peraga pelaku utamanya tidak diketahui sampai batas akhir masa penyidikan yang hanya 30 hari, atau pelakunya telah kabur sebelum kasus dilimpahkan ke pengadilan oleh jaksa.

Ketiga, adanya keputusan diskresi dari polisi atau jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh pengawas pemilu, dengan beberapa alasan, antara lain karena tersangka sudah mengaku bersalah dan berjanji tidak mengulangi lagi perbuatannya; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial. *Keempat* adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan pengawas pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa oleh polisi maupun jaksa.

Pada Tahap Pemungutan dan Penghitungan Suara, pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan sebanyak 594 kasus. Dari jumlah tersebut, setelah dilakukan pengkajian oleh pengawas pemilu di setiap tingkatan, terdapat 410 kasus yang dinyatakan memenuhi unsur pelanggaran pidana dan selanjutnya dilaporkan ke polisi. Setelah melakukan penyidikan, polisi melanjutkan kasusnya ke kejaksaan. Dari total 410 kasus yang dilaporkan ke polisi, sebanyak 222 kasus masuk ke kejaksaan. Dari total 222 kasus yang masuk ke kejaksaan, sebanyak 181 kasus bergulir ke pengadilan. Dan akhirnya, terdapat 157 kasus divonis.

Berdasarkan angka-angka tersebut, bisa disimpulkan bahwa efektivitas penanganan kasus pidana pemilu pada masa pemungutan dan penghitungan, dari pengawas pemilu ke polisi mencapai 54%, dari

polisi ke kejaksaan 84%. Sementara dari jumlah kasus yang masuk ke pengadilan, sebagian besar divonis bersalah oleh hakim. Dari kasus-kasus yang divonis bersalah oleh hakim tersebut yang menonjol adalah kasus politik uang (menjanjikan dan atau memberikan uang dan atau barang untuk memilih peserta atau calon tertentu), kasus pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara (penggelembungan suara) dan ancaman atau kekerasan.

Penetapan hasil pemilu merupakan otoritas KPU, sementara KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota hanya membantu perumusan penetapan dengan mengirimkan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Pada tahapan ini Panwas Pemilu menerima laporan beberapa pelanggaran pidana, tetapi hanya 1 (satu) kasus yang setelah dikaji bisa diterukan ke polisi. Dalam hal ini Panwas Pemilu melihat adanya unsur kesengajaan dalam proses penetapan hasil pemilu yang merugikan Partai Amanat Nasional (PAN) dan calon anggota DPRD Provinsi NAD sebagaimana dilaporkan Sdr. Mirza Kemala. Panwas Pemilu pun meneruskan kasus ini ke Mabes Polri untuk ditindaklanjuti. Namun sampai masa penyidikan lewat 30 hari polisi “tidak berhasil” menemukan tersangkanya, sehingga kasus tersebut dengan sendirinya kadaluwarsa.

Seperti disebutkan sebelumnya, kasus-kasus calon terpilih bermasalah ini sebagian sudah muncul pada tahapan pencalonan anggota DPR dan DPRD, serta pada tahapan penetapan peserta pemilu perseorangan untuk calon anggota DPD. Beberapa kasus baru muncul karena sebelumnya tidak terdeteksi. Oleh karena itu, jika kasus yang sudah muncul pada tahapan terkait sebelumnya, muncul lagi pada Tahap Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih, berarti proses penyelesaian kasus tersebut tersendat. Kasus-nya menjadi kadaluwarsa atau tidak diproses lebih lanjut oleh kepolisian dan kejaksaan atau dibebaskan oleh hakim. Sedangkan untuk kasus baru, sebagian besar yang diteruskan ke penyidik

kepolisian tidak mendapatkan penyelesaian maksimal.

Akhirnya pada Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji tidak terjadi pelanggaran pidana. Walaupun pun masih muncul, pelanggaran itu sebenarnya merupakan kelanjutan dari pelanggaran yang terjadi dalam tahapan penetapan calon terpilih.

BAB 5

SENGKETA PEMILU LEGISLATIF DAN PENYELESAIANNYA

A. PENGERTIAN SENGKETA PEMILU LEGISLATIF

Tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana disebut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, khususnya Pasal 122 ayat (1) huruf a, adalah “*mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.*” Pengawas pemilu melakukan kegiatan pengawasan pemilu per tahapan sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU. Pada saat melakukan pengawasan per tahapan tersebut, Panwas Pemilu dan jajarannya juga menjalankan tugas dan wewenang yang lain, yakni “*menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu,*” seperti diatur dalam Pasal 122 ayat (1) huruf c.

Tugas dan wewenang pengawas pemilu untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu tersebut tentu saja dikecualikan dari sengketa pemilu yang mempersoalkan hasil pemilu, karena hal ini merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi (MK). Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir

yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Ini berarti kasus-kasus sengketa yang terjadi pada tahapan-tahapan pemilu, kecuali tahapan penetapan hasil pemilu menjadi tugas dan wewenang jajaran pengawas pemilu untuk menyelesaikannya sesuai dengan tingkatannya.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak menyebutkan secara khusus apa yang dimaksud dengan sengketa pemilu (di luar sengketa hasil pemilu) itu. Demikian juga tidak ada perintah dari undang-undang agar KPU membuat keputusan yang memerinci tentang sengketa pemilu. Karena Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 memerintahkan kepada Panwas Pemilu untuk memerinci uraian tugas dan wewenang pengawas pemilu, maka tentang sengketa pemilu lalu diatur oleh Keputusan Panwas Pemilu Nomor 13 Tahun 2003 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu.

Menurut keputusan tersebut, sengketa pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak atau suatu ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, di mana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda dan penghindaran dari pihak lain, yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun pihak-pihak yang dapat terlibat dalam sengketa pemilu adalah penyelenggara pemilu, peserta pemilu, calon anggota legislatif, pemilih dan pemantau. Para pihak yang memohon adanya penyelesaian sengketa pemilu yang melibatkan dirinya disebut pemohon; sedang pihak yang terlibat sengketa pemilu dengan pemohon disebut termohon, yang masing-masing bisa memberikan kuasa kepada pihak lain untuk mewakili dalam tahapan penyelesaian sengketa.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tidak ada rumusan atau pasal yang mengecualikan penyelenggaraan pemilu (KPU dan jajarannya) dari pihak pemohon atau termohon. Demikian

juga tidak ada larangan untuk menjadikan keputusan penyelenggara pemilu sebagai objek sengketa. Namun, dalam banyak kasus, keputusan apapun dari proses penyelesaian sengketa terhadap keputusan KPU atau KPU daerah sering tidak berjalan secara efektif. Walaupun, menurut undang-undang, keputusan pengawas pemilu bersifat final dan mengikat, dalam banyak kasus bila keputusan pengawas pemilu itu tidak sejalan dengan keputusan KPU atau KPU daerah, maka penyelenggara pemilu itu cenderung mengabaikannya.

B. MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA

Pasal 129 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 menyebutkan tiga mekanisme penyelesaian sengketa yang harus dijalankan oleh pengawas pemilu: *Pertama*, mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk musyawarah mufakat; *Kedua*, apabila tidak tercapai kesepakatan, pengawas pemilu menawarkan alternatif penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa; *Ketiga*, apabila alternatif yang ditawarkan tidak diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, dengan mempertimbangkan keberatan yang diajukan oleh pihak yang bersengketa, pengawas pemilu membuat keputusan final dan mengikat. Proses penyelesaian sengketa diselesaikan paling lama 14 hari sejak pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan.

C. KASUS-KASUS SENGKETA PEMILU DAN PENYELESAIANNYA

Dengan mempertimbangkan pengalaman Pemilu 1999 dan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, potensi sengketa dalam Pemilu Legislatif 2004 sesungguhnya cukup besar. Namun dalam pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu potensi-potensi sengketa itu tidak banyak yang muncul ke permukaan, sebagaimana terlihat dalam Tabel 06. Pada Tahap Pendaftaran Pemilih atau P4B misalnya, tidak terdapat kasus sengketa pemilu yang ditemukan atau dilaporkan ke pengawas pemilu, baik di pusat, provinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan.

TABEL 6 | REKAPITULASI SENGKETA PEMILU DAN PENYELESAIANNYA

NO.	TAHAPAN PEMILU	SENGKETA			
		DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
1	Pendaftaran Pemilih (P4B)	0	0	0	0
2	Verifikasi Calon Peserta Pemilu	45	21	4	3
3	Penetapan DP dan Jumlah Kursi	0	0	0	0
4	Verifikasi Calon Legislatif	147	90	8	26
5	Kampanye	305	210	18	17
6	Pemungutan dan Penghitungan Suara	139	58	2	14
7	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
8	Penetapan Perolehan Kursi dan Calon Terpilih	8	1	1	1
9	Pengucapan Sumpah/Janji	0	0	0	0
JUMLAH		644	380	33	61

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

Meskipun potensi sengketa pada Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu cukup besar, namun pada pelaksanaannya hanya terjadi beberapa sengketa. Itu pun tidak terlalu signifikan, sehingga dengan mudah diselesaikan oleh pengawas pemilu. Dalam tahapan ini, pengawas pemilu mendapat laporan dari salah satu parpol, bahwa di wilayahnya verifikasi faktual dilakukan oleh petugas yang tidak resmi. Petugas KPU setempat ternyata meminta orang lain untuk melakukan verifikasi. Akibatnya, parpol tersebut protes dan terjadi sengketa antara parpol dengan KPU setempat. Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota tersebut turun tangan dengan mempertemukan kedua belah pihak. Akhirnya permasalahan bisa diselesaikan, setelah KPU setempat bersedia melakukan verifikasi ulang terhadap parpol bersangkutan.

Potensi sengketa pada Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan (DP) memang cukup besar. Apalagi terdapat setidaknya 186 kabupaten/kota yang harus digabung untuk pemilihan

anggota DPRD Provinsi, dan terdapat ribuan kecamatan yang harus digabung untuk pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Namun, kenyataannya pengawas pemilu di berbagai tingkatan tidak menerima pengaduan adanya sengketa yang menyangkut penetapan DP dan penetapan jumlah kursi ini. Banyak pihak di luar elit politik belum memahami secara komprehensif dampak keputusan dari penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan, sehingga mereka tidak mempermasalahkan apapun yang direncanakan oleh penyelenggara pemilu. Sementara perbedaan pandangan antar elit politik biasanya bisa diselesaikan lewat jalur politik, sehingga tidak sampai dilaporkan ke pengawas pemilu.

Kasus-kasus sengketa yang muncul pada Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota ternyata tidak sebanyak yang diperkirakan. Hal ini terjadi karena parpol berhasil meredam ketidakpuasan para aktivis partai atas daftar urutan calon anggota legislatif yang disampaikan ke penyelenggara pemilu. Selain itu, sikap hati-hati penyelenggara pemilu dalam mencoret calon yang dinilai tidak memenuhi persyaratan juga menjadi faktor penentu yang lain. Seperti tampak pada Tabel 06, pada tahapan pencalonan anggota legislatif ini terdapat 45 kasus sengketa. Jumlah tersebut hanya 5,05% dari total temuan dan laporan yang didapatkan pengawas pemilu di berbagai tingkatan. Beberapa contoh kasus sengketa dipaparkan di bawah ini.

Di Provinsi Kalimantan Selatan, empat orang calon anggota DPRD Kabupaten Kotabaru mengadu ke Panwas Pemilu Kabupaten Kotabaru. Mereka merasa dirugikan karena nama mereka dicoret dari daftar calon oleh KPU Kabupaten Kotabaru dengan alasan tidak memenuhi persyaratan administrasi. Padahal selama tenggang waktu perbaikan, empat calon tersebut tidak pernah mendapat pemberitahuan dari KPU soal kekurangan persyaratan yang harus dipenuhi sehingga mereka tidak mempunyai kesempatan untuk melakukan perbaikan. Karena itu, mereka menyatakan bersengketa

dengan KPU Kabupaten Kotabaru dan meminta Panwas Pemilu Kabupaten Kotabaru untuk menyelesaikannya.

Hal serupa juga dialami oleh Herman Yostam, calon anggota DPRD Kota Semarang, Provinsi Jawa Tengah. Herman dicoret KPU Kota Semarang karena tidak memenuhi persyaratan pendidikan SLTA atau yang sederajat. Herman yang mengaku telah memenuhi persyaratan karena telah melampirkan legalisir surat keterangan lulus belajar paket C. Kasus serupa juga terjadi di beberapa kabupaten/kota, dan ini terjadi karena tidak adanya pemahaman yang sama tentang pengertian surat keterangan lulus belajar paket C.

Kasus sengketa yang bersumber dari masalah penempatan nomor urut calon muncul di beberapa kabupaten/kota. Di Kota Jambi, Provinsi Jambi misalnya, seorang calon tidak bisa menerima namanya bergeser ke bawah dari daftar urut semula. Dia mengangkat masalah ini menjadi sengketa, karena perubahan nomor urut terjadi setelah masa perbaikan persyaratan pencalonan. Padahal, seperti diinstruksikan oleh KPU, dalam masa perbaikan tidak diperkenankan mengubah nomor urut calon. Kasus serupa juga terjadi di Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.

Mengingat Tahapan Kampanye merupakan tahapan di mana peserta pemilu saling unjuk kekuatan, maka banyak pihak memperkirakan akan terjadi banyak sengketa pada masa kampanye sepanjang 11 Maret – 1 April 2004. Apalagi kampanye merupakan kegiatan yang melibatkan massa, sehingga ketegangan bahkan bentrok antarpendukung peserta pemilu bisa tak terhindarkan, sebagaimana pernah terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya. Namun perkiraan tersebut ternyata meleset. Memang selama masa kampanye di sana sini terjadi berbagai sengketa, namun jumlahnya tidak signifikan.

Beberapa faktor yang menyebabkan kasus-kasus sengketa tidak banyak terjadi pada masa kampanye: *Pertama*, ada kesadaran kuat di kalangan pemilih untuk tidak terlibat terlalu jauh dalam memberikan

dukungan kepada parpol atau calonnya; *Kedua*, parpol peserta pemilu bekerja semaksimal untuk meredakan emosi massa terutama dalam menyikapi parpol lain; *Ketiga*, penyelenggara pemilu dan peserta pemilu telah bekerja keras dan saling toleransi dalam menyusun jadwal kampanye, sehingga potensi-potensi konflik bisa ditekan sebelum kampanye berlangsung; *Keempat*, polisi bertindak tegas terhadap pelaku pelanggaran lalu lintas sehingga bisa meredam kemarahan pihak lain; *Kelima*, pengawas pemilu bertindak tegas terhadap setiap pelaku pelanggaran dengan cara langsung menindaklanjutnya ke institusi yang berwenang apabila terjadi pelanggaran.

Kasus-kasus sengketa yang muncul pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara juga tidak sebanyak yang diperkirakan. Bila memang terjadi, hal itu lebih karena faktor ketidakpahaman antar pihak terhadap prosedur pemungutan dan penghitungan suara. Oleh karena itu, kasus-kasus yang muncul segera bisa diselesaikan begitu pihak-pihak yang bersengketa bertemu pengawas pemilu dan mendapatkan penjelasan yang secukupnya.

Ketidakpuasan para calon DPD atau parpol peserta pemilu terhadap penetapan hasil pemilu oleh KPU otomatis menimbulkan sengketa, dan oleh undang-undang sengketa itu menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memutuskannya. Dengan demikian, wewenang pengawas pemilu untuk memutus kasus-kasus sengketa pemilu, dikecualikan dalam hal sengketa hasil pemilu.

Namun dengan banyaknya kasus yang ditangani dan terbatasnya waktu untuk menyelesaikannya, maka MK bisa mengalami kekeliruan dalam proses pengujian gugatan atas hasil pemilu. Lembaga ini bisa saja salah dalam menentukan barang bukti atau alat penguji sah hasil perolehan suara kontestan pemilu. Kasus perselisihan perolehan suara di Bondowoso, Jawa Timur misalnya, mencuat karena objek yang dijadikan sengketa di MK ternyata salah alamat.

MK juga membuat beberapa keputusan yang didasarkan atas hasil penghitungan suara yang telah direkayasa. Misalnya, dalam gugatan Partai Damai Sejahtera (PDS) atas penetapan KPU yang memberikan kursi kepada Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) dari daerah pemilihan Irian Jaya Barat, MK memenangkan gugatan PDS. Namun belakangan terbukti di Pengadilan Negeri Sorong, bahwa bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan MK ternyata tidak otentik, dan anggota KPU setempat yang terlibat dalam proses pemalsuan hasil penghitungan suara ini divonis bersalah oleh hakim. Ternyata kasus serupa juga terjadi pada gugatan yang dimenangkan MK untuk partai politik di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara.

Sengketa yang terjadi pada Tahapan Penetapan Calon Terpilih memang kental dengan nuansa konflik internal di tubuh parpol peserta pemilu. Sebagai contoh, setidaknya ada tiga kasus yang muncul di Provinsi Jawa Timur: *Pertama*, di Kabupaten Malang, enam orang caleg PKB dicoret/dipecat DPC PKB Kabupaten Malang; *Kedua*, di Kota Surabaya, caleg Partai Demokrat yang sebelumnya sempat mengundurkan diri, tiba-tiba mencabut pengunduran diri setelah tahu dirinya bisa lolos sebagai anggota legislatif sehingga calon nomor urut di bawahnya protes keras; *Ketiga*, di Kabupaten Lumajang, PKB mempersoalkan KPU yang bersikeras melakukan penggantian nama caleg berdasarkan nomor urut, sedangkan PKB mendasarkan diri pada kesepakatan untuk meloloskan calon peraih suara terbanyak.

Ketika ketiga kasus tersebut disampaikan ke pengawas pemilu, maka langkah pertama adalah mempertemukan dan memusyawarahkan pihak-pihak yang bersengketa. Jika tidak berhasil, maka pengawas membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat. Keputusan pengawas pemilu pun harus tetap berdasarkan kepada ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003: *Pertama*, soal masalah internal basisnya adalah keputusan

resmi parpol; *Kedua*, soal calon jadi yang tidak memenuhi BPP, maka rumusannya jelas nomor urut terkecil yang terpilih.

Ada beberapa kasus sengketa yang muncul pada Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Namun berbagai permasalahan yang muncul merupakan rangkaian dari konflik internal parpol yang masih berlanjut hingga menjelang rapat paripurna pengucapan sumpah/janji. Karena terkait permasalahan internal parpol, Pengawas Pemilu cenderung mengarahkan penyelesaiannya melalui jalan musyawarah dan mufakat.

BAB 6

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Meskipun sudah berkali-kali menggelar pemilu, namun bagi bangsa Indonesia Pemilu Legislatif 2004 sesungguhnya merupakan pengalaman baru, karena pada pemilu tersebut digunakan sistem proporsional terbuka untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, serta sistem distrik berperwakilan banyak untuk pemilihan anggota DPD. Penggabungan dua jenis pemilihan anggota legislatif sekaligus dengan dua jenis sistem pemilu dalam satu momen pelaksanaan pemilu, tidak saja menjadikan Pemilu Legislatif 2004 sebagai salah satu pemilu terbesar, tetapi juga pemilu yang paling kompleks di dunia. Apalagi sistem proporsional terbuka hanya bersifat setengah-setengah, sehingga teknis pencoblosan dan penghitungannya pun menjadi sangat rumit.

Jika Pemilu Legislatif 2004 berhasil dilakukan dengan tertib, lancar dan damai, maka penghargaan pertama-tama harus diberikan kepada rakyat yang telah mampu mengikuti proses pemilu secara baik dan mampu mengendalikan diri sehingga tidak terjadi kekerasan dalam momen persaingan politik yang sangat ketat. Penghargaan kedua

tentu harus diberikan kepada KPU yang berhasil merencanakan, menggerakkan, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan pemilu di tengah-tengah keterbatasan pengalaman dan referensi. Memang di sana-sini tampak sekali kegagalan dan kepanikan KPU dalam menghadapi masalah-masalah teknis pemilu di lapangan. Namun, hal itu terjadi lebih karena ketidakmampuan KPU dalam berkomunikasi dengan publik daripada ketidakcakapannya dalam mengelola pemilu.

Meskipun demikian, jika diperhatikan proses pelaksanaan Pemilu per tahapan, tampak bahwa perencanaan pemilu yang dilakukan oleh KPU kurang matang sehingga hampir di semua tahapan terdapat kegiatan-kegiatan yang molor dari jadwal yang telah ditentukan. Setidaknya ada dua faktor utama yang menyebankan hal itu. *Pertama*, keterlambatan pengesahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan *kedua*, tiadanya pengalaman dan referensi untuk melaksanakan pemilu yang besar dan kompleks. Masalahnya kemudian menjadi tambah rumit karena dalam berbagai kesempatan KPU tampak sangat percaya diri, seakan menutup diri dari instansi lain yang ingin membantu menyukseskan pelaksanaan pemilu. Koordinasi dengan institusi terkait pun kadang tidak dilakukan dengan intensif sehingga menimbulkan masalah-masalah teknis yang harus ditanggung petugas pemilu di lapangan, peserta pemilu dan bahkan pemilih.

Terkait dengan pelaksanaan tahapan Pendaftaran Pemilih misalnya, meskipun sudah dibuat keputusan bersama KPU, Depdagri, dan BPS, namun tampak sekali koordinasi dengan Depdagri tidak maksimal. Hal itu tampak dari tidak maksimalnya departemen tersebut untuk mendorong jajarannya di bawah—dalam hal ini kepala desa/lurah dan Ketua RT/RW—untuk membantu pelaksanaan pendaftaran pemilih.

Pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, para calon mengalami kesulitan memper-

oleh dokumen yang dibutuhkan untuk memenuhi persyaratan pendidikan, kesehatan dan bebas tindak pidana. Hal itu terjadi akibat minimnya koordinasi antara KPU dengan Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Kesehatan, dan Mahkamah Agung. Sementara pada Tahap Kampanye, jajaran kepolisian dibuat pontang-panting untuk mengendalikan massa kampanye karena surat pemberitahuan tentang jadwal kampanye datang terlambat.

Jika dilihat pelaksanaan per tahapan pemilu, maka Tahap Pendaftaran Pemilih adalah tahapan yang paling tidak konsisten dengan jadwal yang telah ditetapkan. Bahkan pada saat Daftar Pemilih Tetap (DPT) sudah diumumkan, KPU masih mengeluarkan kebijakan untuk menampung penduduk yang belum terdaftar melalui mekanisme daftar pemilih tambahan. Proses pendaftaran pemilih yang tidak lekas beres sesuai dengan jadwal tersebut jelas mempengaruhi perencanaan pembentukan TPS dan KPPS, serta pencetakan dan pendistribusian surat suara beserta perlengkapannya.

Sementara pada Tahap Pendaftaran, Penelitian, dan Penetapan Peserta Pemilu serta Tahap Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan (DP), KPU terpaksa dan dipaksa membuat kebijakan yang menyimpang dari undang-undang. Pada Tahap Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu, KPU berkali-kali mengakomodasi permintaan calon peserta pemilu yang mengalami kesulitan memenuhi persyaratan; sementara pada Tahap Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan, KPU larut dalam perdebatan politik, sehingga penetapan jumlah kursi anggota DPR untuk tiap provinsi molor hingga mendekati Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Akibatnya, parpol peserta pemilu pun tidak memiliki waktu leluasa untuk menyusun daftar calon legislatif.

Masalah utama pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah rendahnya kontrol KPU terhadap KPU Kabupaten/Kota dalam menjalan ketentuan-

ketentuan yang ada, sehingga banyak calon legislatif yang tidak memenuhi persyaratan dapat lolos masuk daftar calon. Sehubungan dengan hal ini, tanggungjawab mestinya tidak hanya dibebankan kepada jajaran pelaksana pemilu, tetapi juga kepada parpol peserta pemilu. Mestinya parpol peserta pemilu tidak membiarkan orang-orang yang tidak memenuhi persyaratan (terutama persyaratan pendidikan) untuk didaftarkan sebagai calon anggota legislatif.

Sedangkan pada Tahap Kampanye masalah pokok adalah tidak tertanganinya kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke KPU atau KPU daerah. Hal ini sebetulnya bisa dipahami, karena pada masa kampanye jajaran penyelenggara sedang sibuk mengurus pengadaan surat suara beserta perlengkapannya yang memang amburadul. Agaknya hal ini akan tetap terjadi pada masa mendatang karena berurutannya masa kampanye dengan pemungutan suara. Oleh karena itu, penanganan pelanggaran administrasi kampanye sebaiknya diserahkan kepada pengawas pemilu, agar penyelenggara pemilu bisa konsentrasi pada penyiapan logistik pemilu.

Bagaimana dengan pelaksanaan Tahap Pemungutan dan Penghitungan Suara? Pengadaan surat suara yang kacau memang membuat banyak masalah pada hari H pemungutan suara di beberapa daerah, seperti surat suara tertukar, surat suara rusak, surat suara kurang dan lain-lain. Namun secara umum pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada hari H lancar. Hanya saja ketika penghitungan suara itu bergerak dari TPS (KPPS) ke desa/kelurahan (PPS) lalu ke kecamatan (PPK), di beberapa daerah terjadi pengubahan hasil rekapitulasi penghitungan suara. Tindakan yang melanggar ketentuan pidana pemilu itu merupakan buah persekongkolan petugas pemilu di desa/kelurahan dan kecamatan dengan para aktivis partai peserta pemilu.

Selain adanya faktor persekongkolan PPS/PPK dengan aktivis parpol peserta pemilu, kelelahan dan ketidakpahaman petugas

mengenai prosedur penghitungan suara juga menjadi penyebab tersendatnya proses rekapitulasi penghitungan suara yang bergerak dari KPPS–PPS–PPK–KPU Kabupaten/Kota–KPU Provinsi–KPU. Akibat selanjutnya, penetapan hasil pemilu secara nasional pun melewati jadwal yang ditentukan KPU, meski belum melampaui batas waktu yang ditentukan undang-undang.

Ketika KPU dan jajarannya mengumumkan calon-calon anggota legislatif terpilih, muncul kembali masalah persyaratan calon; sebagian merupakan masalah lama yang tidak tuntas pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan Tahap Penetapan Peserta Pemilu, khususnya dari peserta pemilu perseorangan calon DPD; namun sebagian lagi merupakan kasus baru yang sebelumnya tidak terdeteksi oleh pengawas pemilu. Calon-calon terpilih bermasalah ini akhirnya banyak yang lolos mengikuti pelantikan karena petunjuk teknis dari KPU untuk menyelesaikan kasus tersebut terlambat datang ke KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, rendahnya kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota menyebabkan lembaga ini rentan terhadap pengaruh luar yang berkeinginan mempertahankan calon terpilih yang bermasalah tersebut.

Secara umum, penanganan kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan, tidak memuaskan. Berdasarkan catatan pengawas pemilu, dari 8.012 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas, hanya 2.822 kasus yang diselesaikan oleh KPU dan KPU daerah. Mungkin kasus yang telah diselesaikan lebih banyak dari angka itu, namun karena tidak ada mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, maka pengawas pemilu pun tidak tahu pasti berapa sesungguhnya kasus yang benar-benar diselesaikan oleh penyelenggara pemilu. Tiadanya mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran administrasi tersebut juga membuat sebagian KPU daerah tidak bersungguh-sungguh me-

nyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan pengawas pemilu.

Bagaimana penanganan kasus pelanggaran pidana yang diteruskan pengawas pemilu ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaan dan disidangkan di pengadilan? Data yang dikumpulkan Sekretariat Panwas Pemilu menunjukkan, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Legislatif 2004 ini terdapat 1.022 vonis, terdiri dari 905 vonis terdakwa dinyatakan bersalah, dan 117 vonis terdakwa dinyatakan bebas. Ini pencapaian yang luar biasa, mengingat pada Pemilu 1999 hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pemilu.

Meskipun demikian, dari sisi pengawas pemilu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu Legislatif 2004 ini, pengawas pemilu meneruskan 2.413 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut yang dilimpahkan ke kejaksaan hanya 1.253 kasus, sehingga tingkat efektivitas penanganan kasus di kepolisian hanya 51%. Dari 1.253 kasus yang dilimpahkan penyidik kepada kejaksaan, ternyata hanya 1.065 kasus yang berhasil dibawa ke persidangan, sehingga tingkat efektivitas penanganan kasus dari polisi ke jaksa hanya 85%. Namun dari semua kasus yang disidangkan, ternyata sebagian besar atau 88,5% tersangkanya dinyatakan bersalah oleh hakim.

Mengapa tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu dari pengawas pemilu ke kepolisian, dan dari kepolisian ke kejaksaan serta dari kejaksaan ke pengadilan tidak maksimal? Alasan *pertama*, koordinasi antar pengawas pemilu dengan kepolisian belum berjalan dengan baik; *Kedua*, adanya penilaian polisi/jaksa bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup. Terdapat banyak alasan dalam wilayah ini, mulai dari alasan yang bisa dipahami—misalnya karena pelaku utamanya menghilang dan polisi tidak bisa menemukannya dalam jangka 30 hari—sampai dengan alasan yang terkesan mengada-ada—misalnya polisi butuh

bukti forensik untuk memastikan palsu tidaknya ijazah padahal lembaga yang berwenang mengeluarkan ijazah tersebut sudah menyatakan bahwa ijazah itu tidak pernah dikeluarkan alias palsu.

Alasan *ketiga* adalah adanya keputusan diskresi dari polisi/jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh pengawas pemilu, dengan beberapa alasan. Di antaranya, karena nama tersangka sudah dicoret dari daftar calon dan reputasinya sudah jatuh di mata publik karena ketahuan menggunakan ijazah palsu; atau karena pelaku adalah tokoh masyarakat yang dihormati sehingga apabila diproses pidana bisa menimbulkan ketegangan sosial yang pada akhirnya bisa mengganggu ketertiban umum. *Keempat* adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan pengawas pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa. Seperti diketahui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 membatasi penanganan kasus di kepolisian hanya 30 hari dan di kejaksaan 14 hari. Dan sayangnya, justru pada wilayah ini sebagian besar kasus yang tidak tertangani terjadi.

Kasus-kasus sengketa, yang menjadi kewenangan pengawas pemilu untuk menyelesaikannya, pada Pemilu Legislatif 2004 ternyata tidak sebesar yang diperkirakan sebelumnya. Kasus-kasus sengketa umumnya muncul pada Tahap Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan pada Tahapan Penetapan Calon Anggota DPR, DPD, DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih. Pokok masalahnya adalah para calon tidak puas dengan keputusan parpol dalam hal menentukan nomor urut calon. Sebetulnya ini adalah masalah internal parpol sehingga pengawas tidak bisa berbuat lain kecuali kembali pada ketentuan undang-undang.

Selain pada masa pencalonan dan penetapan calon terpilih, pada Tahap Kampanye juga terjadi banyak sengketa antarpeserta pemilu, mulai dari perebutan tempat pemasangan atribut parpol sampai dengan perebutan lapangan untuk kampanye rapat umum. Terhadap

kasus-kasus seperti ini, biasanya pengawas pemilu lebih banyak berperan sebagai mediator sehingga kedua belah pihak sendiri yang membuat keputusan penyelesaiannya. Jika pun pengawas harus membuat keputusan yang bersifat final dan mengikat, maka keputusan tersebut biasanya efektif. Ini berbeda dengan kasus sengketa yang melibatkan KPU dan KPU daerah sebagai salah satu pihak. Sebagian mereka memang mau menaati, tapi sebagian yang lain mengabaikannya.

B. REKOMENDASI UMUM

Sistem Pemilu: Untuk menghargai pilihan rakyat, mengurangi masalah internal partai, mengurangi sengketa antarcalon, maka perlu diatur bahwa calon terpilih adalah calon yang memperoleh suara terbesar. Perlu dibuat ketentuan tegas agar calon terpilih tidak bisa diganti dengan calon lain lewat mekanisme ‘pengunduran’ diri yang dimainkan oleh parpol atau calon lain. Perlu diperjelas apa tujuan ketentuan *electoral threshold*; jika partai tak lolos *electoral threshold*, bagaimana dengan perubahan lambang dan nama partai, sementara orang-orangnya sama.

Pengaturan Pemilu: Pengaturan pemilu harus dibuat dalam satu paket perundang-undangan yang komprehensif dan detil, sehingga tidak terlalu banyak membebani KPU untuk membuat kebijakan/regulasi. Paket perundang-undangan pemilu itu bisa terdiri dari: (a) Undang-undang yang mengatur sistem pemilu dan komisi pemilihan umum; (b) Undang-undang yang mengatur pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; (c) Undang-undang yang mengatur pemilu anggota DPD; (d) Undang-undang yang mengatur pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan; (e) Undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah.

Hak Pilih: Perlu membangun sistem pendaftaran yang bisa mencegah terjadinya penduduk terdaftar lebih dari sekali, orang meninggal/pindah masuk daftar. Juga perlu memaksimalkan peli-

batan kepala desa/lurah dan ketua RT/RW untuk menghindari adanya penduduk yang tidak terdaftar sebagai pemilih. Akhirnya, perlu memberikan sanksi kepada petugas yang sengaja, lalai atau tidak sungguh-sungguh sehingga menghilangkan hak pilih orang lain.

Kepesertaan: Dalam hal peserta perseorangan, perlu memperjelas apa yang dimaksud dengan persyaratan sehat jasmani dan rohani; memperjelas hukuman pidana/perkara apa yang terlarang buat calon DPD; memperketat proses verifikasi untuk menghindari pendukung fiktif; memberikan akses kepada pengawas untuk mengklarifikasi temuannya. Sementara dalam hal peserta partai politik, perlu memperjelas persyaratan keanggotaan/ kepengurusan/sekretariat untuk memudahkan verifikasi; memperketat proses verifikasi untuk menghindari anggota/pengurus/kantor fiktif; dan memberikan akses kepada pengawas untuk mengklarifikasi temuannya.

Penyelenggaraan: Untuk mematangkan persiapan pemilu (nasional), undang-undang pemilu harus sudah disahkan selambatnya 2 (dua) tahun sebelum pelaksanaannya. Pengadaan logistik pemilu perlu didesentralisasikan ke penyelenggara pemilu daerah, dengan catatan standarisasi logistik harus diperjelas. Selaku penyelenggara pemilu, KPU jangan terlalu banyak dibebani fungsi-fungsi regulasi atau pembuatan kebijakan, tapi harus mengutamakan fungsi administrasi dan eksaminasi. Fungsi eksekusi, dalam beberapa hal bisa dibanding atau dialihkan ke lembaga lain. Misalnya dalam penetapan calon terpilih, calon yang merasa dirugikan bisa melakukan banding atas keputusan KPU; sementara sanksi pemberian peringatan dan penghentian kampanye bisa diserahkan ke pengawas pemilu. Struktur penyelenggara pemilu, dari KPU-KPU Provinsi-KPU Kabupaten/Kota disusun secara hirarkis agar KPU Provinsi dapat mengontrol KPU Kabupaten/Kota secara efektif. Persyaratan untuk menjadi PPK, PPLN dan PPS perlu dipertegas, dengan melarang anggota dan pengurus partai politik; proses rekrutmen dilakukan secara ketat dengan standar yang jelas.

Pengawasan: Hubungan pengawas pemilu dengan pelaksana pemilu perlu dipertegas. Panwas Pemilu dibentuk oleh presiden dan atau bersama DPR, serta dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai. Pengawas pemilu perlu dibentuk sampai tingkat desa guna memaksimalkan pengawasan terutama pada tahap pemungutan dan penghitungan suara. Pemberian hak akses informasi kepada pengawas pemilu harus disertai sanksi bagi pihak yang melanggarnya. Mekanisme dan prosedur penanganan kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana perlu diperjelas agar terdapat kepastian status kasus.

Pemidanaan: Perlu dipertegas apakah tindak pidana pemilu tergolong jenis pelanggaran ataukah kejahatan, bila pelanggaran (seperti kampanye di luar jadwal), memang hukumannya ringan bisa berupa denda, tapi jika kejahatan (seperti memalsukan ijazah) hukumannya harus berat. Perlu dilakukan kriminalisasi terhadap beberapa perbuatan yang menyimpang dari prinsip pemilu yang *luber dan jujur*, misalnya pejabat publik yang mengarahkan anak buahnya untuk memilih peserta pemilu tertentu.

Persengketaan: Perlu diperjelas pengertian, ruang lingkup dan obyek sengketa yang bisa ditangani oleh pengawas pemilu. Perseorangan dapat menjadi pihak yang mengajukan permohonan sengketa hasil pemilu bila hal itu berkaitan dengan haknya.

C. REKOMENDASI PER TAHAPAN

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Jajaran pengawas pemilu, mulai dari pusat hingga kecamatan, harus sudah terbentuk sebelum kegiatan P4B dimulai. Dengan demikian, pengawas bisa secara efektif mengawasi proses pendaftaran pemilih dan bisa membantu menyelesaikan masalah kemungkinan tidak terdaftarnya penduduk akibat berbagai sebab.

Sosialisasi tentang P4B harus dilakukan secara gencar agar

segenap lapisan masyarakat mengetahui tentang apa dan bagaimana pendaftaran pemilu. Sosialisasi P4B harus ditangani secara khusus mengingat kegiatan ini merupakan tahapan pertama pemilu di mana suasana pemilu belum terasa benar di masyarakat.

Untuk mencapai hasil yang maksimal, maka persiapan P4B harus dilakukan jauh hari sebelum pelaksanaan P4B sehingga menghasilkan persiapan yang matang, mulai dari penyediaan logistik sampai dengan rekrutmen dan pelatihan bagi petugas-petugas pendaftaran di lapangan.

Pendaftaran pemilu dengan menggunakan sistem blok perlu ditinjau kembali, kecuali bila hal tersebut dilakukan oleh petugas-petugas BPS yang terlatih. Sebagai alternatif bisa digunakan sistem lama, yakni basis pendaftaran pemilu tetap berdasarkan pada wilayah administrasi pemerintahan jajaran bawah, yakni RT, dusun/RW, desa/kelurahan. Dengan demikian, ketua RT, ketua dusun/RW dan kepala desa/lurah bisa dilibatkan secara intensif dalam proses pendaftaran pemilu.

Rekrutmen petugas-petugas di lapangan harus benar-benar selektif agar didapatkan orang yang sungguh-sungguh mau bekerja sebagai pendaftar. Pelatihan dan pembekalan untuk petugas-petugas pendaftar harus dilakukan secara intensif agar menghasilkan petugas-petugas yang benar-benar terampil dan memahami prosedur dan mekanisme pendaftaran pemilu. Bagi petugas yang malas dan lalai dalam menjalankan tugasnya harus diberi sanksi yang tegas.

KPU harus konsisten dengan jadwal pendaftaran pemilu yang telah ditetapkan agar tidak mengacaukan persiapan logistik pemilu guna mencapai pemilu yang transparan dan akuntabel. Untuk itu, diperlukan sosialisasi yang luas dan persiapan yang matang dalam kegiatan pendaftaran pemilu, sehingga kasus-kasus orang yang tidak terdaftar atau didaftar

dobel bisa dihindari.

Sosialisasi tentang bagaimana warga negara mengamankan hak pilihnya dalam pendaftaran pemilih dan bagaimana mempermasalahkannya bila terjadi kasus-kasus yang menghilangkan dan atau mengganggu penggunaan hak pilih, harus dilakukan secara masif. Hal ini perlu, tidak saja untuk meningkatkan kesadaran politik warga negara tetapi juga sekaligus untuk menjaga agar para petugas pendaftar pemilih bekerja dengan sungguh-sungguh. Dalam hal ini pengawas pemilu harus lebih antisipatif atas kemungkinan terjadinya kasus-kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana terkait dengan terjaminnya penggunaan hak pilih dalam proses pendaftaran pemilih.

2. Tahapan Pendaftaran, Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu

Penyelenggara pemilu perlu melakukan sosialisasi secara intensif tentang pendaftaran peserta pemilu agar masyarakat mengetahui apa dan bagaimana proses pendaftaran dan penelitian peserta pemilu tersebut, sehingga mereka bisa berperan untuk memperlancar pelaksanaan tahapan ini. Lebih dari itu, dengan pengetahuan yang cukup tentang pendaftaran dan penelitian peserta pemilu, masyarakat tidak gampang dimanfaatkan atau ditipu untuk menjadi pendukung calon DPD tertentu atau anggota Parpol tertentu. Misalnya, dengan menyerahkan fotokopi KTP padahal mereka tidak mengenal sama sekali calon DPD atau Parpol tersebut.

Ketentuan-ketentuan teknis operasional pendaftaran dan penelitian calon peserta pemilu sebaiknya diatur secara ketat dalam undang-undang. KPU jangan terlalu banyak dibebani untuk membuat aturan-aturan teknis, sehingga sebagai penyelenggara pemilu lembaga tersebut tidak perlu membuat

kebijakan. Bagaimanapun pada saat KPU harus membuat kebijakan, maka lembaga ini berada dalam posisi politik tertentu yang berarti harus berhadapan dengan pihak-pihak yang menginginkan adanya kelonggaran pemenuhan persyaratan peserta pemilu. Jika pun KPU harus membuat ketentuan operasional, maka lembaga ini tidak perlu berkompromi dengan calon-calon peserta pemilu yang tentu saja menginginkan agar proses pemenuhan persyaratan peserta pemilu dipermudah.

Sebelum pelaksanaan Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu, pengawas pemilu tingkat nasional sampai kecamatan mestinya sudah siap melakukan tugas-tugas pengawasan per tahapan. Kesiapan itu bisa dilihat dari adanya pemahaman atas masalah-masalah yang mungkin terjadi pada setiap tahapan dan keterampilan untuk menangani kasus-kasus pelanggaran yang muncul. Agar pemahaman dan ketrampilan itu dimiliki oleh jajaran pengawas pemilu, maka mereka perlu mendapatkan pelatihan yang intensif. Dengan kata lain, sebelum pelaksanaan tahapan pemilu, maka pengawas pemilu harus sudah dilatih terlebih dahulu.

Pasal 122 ayat (3) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2004 secara jelas menyatakan, bahwa penyelenggara dan pihak terkait lainnya harus memberikan kemudahan kepada pengawas pemilu untuk memperoleh informasi. Terkait dengan pelaksanaan Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu, ketentuan tersebut tidak berjalan efektif. Hal ini ditunjukkan oleh sikap dari sebagian besar KPU Provinsi/Kabupaten/Kota yang menolak permintaan Pengawas Pemilu untuk mengakses dokumen-dokumen pendaftaran peserta pemilu sehubungan adanya informasi dan laporan dari masyarakat tentang pencurian fotokopi KTP dan pencatutan nama dan

alamat rumah/ruko/kantor untuk kepentingan pendaftaran peserta pemilu. Atas sikap penyelenggara pemilu tersebut, Pengawas Pemilu tidak bisa berbuat banyak, karena ketentuan yang mengharuskan membuka informasi kepada pengawas tersebut tidak diikuti oleh adanya sanksi bagi pihak yang melanggarnya. Oleh karena itu, agar ketentuan tersebut efektif, maka undang-undang pemilu nanti harus menyertakan adanya sanksi buat yang melanggarnya.

Penanganan kasus-kasus pelanggaran yang terjadi pada Tahapan Pendaftaran Penelitian dan Penetapan Peserta Pemilu ini akan bisa ditangani dengan baik apabila pihak-pihak yang berwenang —yaitu pengawas pemilu sebagai pihak pertama yang mengkaji ada tidaknya pelanggaran; penyelenggara pemilu untuk menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi; dan penyidik kepolisian untuk menyelesaikan kasus pelanggaran pidana—memahami masalah dan potensi-potensi yang terjadi pada tahapan ini. Selain itu ketiga instansi tersebut perlu duduk bersama untuk menyamakan persepsi tentang penanganan kasus pelanggaran administrasi maupun pidana. Selanjutnya, masing-masing pihak harus intensif melakukan koordinasi agar kasus-kasus yang diteruskan pengawas bisa diselesaikan dengan baik.

3. Tahapan Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan

Berbeda dengan pemilu-pemilu sebelumnya, Pemilu 2004 Daerah Pemilihan (DP) tidak mengindentikkan DP dengan daerah administratif. Karena penetapan DP ini menggunakan aturan dan metode baru, KPU selaku penyelenggara pemilu, semestinya mensosialisasikannya secara intensif. Dengan adanya sosialisasi yang intensif, masyarakat akan tahu persis bagaimana mereka harus memaksimalkan suaranya untuk mendapatkan calon-calon yang benar-benar mereka inginkan.

Pengetahuan dan pemahaman yang cukup tentang masalah jumlah penetapan jumlah kursi dan DP akan mendorong masyarakat untuk terlibat dalam diskusi publik sebagaimana diharapkan KPU lewat uji publik rancangan penetapan jumlah kursi dan DP. Dengan demikian, proses penetapan jumlah kursi dan DP tidak lagi menjadi agenda eksklusif bagi kalangan elit parpol.

Ketentuan Pasal 46 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, yang menetapkan bahwa jumlah kursi setiap DP antara 3-12 kursi, harus direvisi karena nyata-nyata ketentuan tersebut tidak bisa dijalankan di beberapa kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Provinsi, dan di banyak kecamatan untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota. Sebab, jika ketentuan tersebut mau dijalankan secara konsisten, maka satu kabupaten/kota atau kecamatan harus dipecah menjadi dua atau lebih DP. Padahal memecah kabupaten/kota atau kecamatan tidak diperkenankan oleh undang-undang. Dalam merumuskan ketentuan baru tentang jumlah kursi dan DP maka perlu dilakukan simulasi berdasarkan data jumlah penduduk yang mutahir.

Ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang mengatur tentang jumlah kursi dan DP harus dibuat sejelas-jelasnya sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Undang-undang juga harus lebih rinci sehingga KPU tidak dibebani untuk membuat kebijakan-kebijakan dalam mengatur jumlah kursi dan DP yang pada akhirnya mempersulit posisi KPU. Jika pun KPU harus membuat kebijakan akibat keterbatasan undang-undang, maka KPU selaku penanggung-jawab pemilu harus bersikap tegas dan konsisten. KPU harus cepat mengambil keputusan dan tidak perlu larut dalam perdebatan-perdebatan politik yang dimunculkan oleh banyak pihak. Dengan demikian, proses pelaksanaan tahapan pemilu

dapat berlangsung sesuai dengan jadwal. Bagaimanapun tertundanya satu tahapan akan berpengaruh bagi pelaksanaan tahapan berikutnya.

4. Tahapan Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Melalui Keputusan KPU Nomor 100 Tahun 2003, KPU sebetulnya sudah menyusun jadwal pemilu yang memadai di tengah persiapan pemilu yang sangat sempit akibat terlambatnya pengesahan undang-undang pemilu. Sayang jadwal tersebut tidak sepenuhnya bisa ditepati oleh KPU, khususnya pada tahapan penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan. Molornya penetapan jumlah kursi dan daerah pemilihan tersebut akhirnya berdampak pada proses pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. KPU seharusnya tetap berpegang pada jadwal yang telah disusun, karena jadwal tersebut juga menjadi pijakan parpol dalam menyusun agenda kegiatan parpol dalam menghadapi pemilu. Keterlambatan pembagian formulir pendaftaran calon anggota legislatif tidak perlu terjadi apabila KPU benar-benar konsisten dengan jadwal kerja yang telah ditetapkan.

Guna mempermudah para calon anggota legislatif mendapatkan surat keterangan bebas G30S/PKI, surat keterangan bebas pidana dan surat keterangan sehat jasmani dan rohani, penyelenggara pemilu hendaknya melakukan koordinasi dengan institusi-institusi yang akan mengeluarkan surat-surat keterangan tersebut. KPU perlu koordinasi dengan Mabes TNI, Mahkamah Agung dan Departemen Kesehatan untuk membuat standar pelayanan yang dibutuhkan oleh para calon. Demikian juga KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota perlu berkoordinasi dengan Kodam/Kodim dan rumah sakit pemerintah, guna memperlancar para calon mendapatkan surat-

surat keterangan yang diinginkan. KPU juga perlu berkoordinasi dengan Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama untuk merumuskan tentang soal-soal yang terkait dengan penggunaan ijazah ujian persamaan paket-C dan surat keterangan lulus setara dengan SLTA.

Banyaknya manipulasi persyaratan pendidikan yang dilakukan oleh para calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebetulnya menunjukkan bahwa parpol belum sepenuhnya siap merekrut calon-calon yang memenuhi kualifikasi Undang-undang Nomor 12 tahun 2003. Selain itu, parpol perlu melakukan penyaringan yang ketat untuk memastikan bahwa calon-calon yang diajukan telah memenuhi semua persyaratan yang dibutuhkan. Perlu juga dipikirkan sanksi administratif maupun pidana buat (pimpinan) parpol yang membiarkan calon-calonnya melakukan manipulasi persyaratan. Menyangkut PNS yang menjadi calon legislatif, perlu dipastikan bahwa yang bersangkutan benar-benar telah diberhentikan oleh atasannya sebagai PNS. Surat pengunduran diri saja belum cukup, sebab belum tentu surat tersebut benar-benar disampaikan kepada atasannya atau, jika pun sampai, belum tentu benar-benar disetujui.

Banyaknya kasus pelanggaran administrasi yang tidak ditindaklanjuti oleh KPU Kabupaten/Kota menunjukkan bahwa kinerja mereka kurang bagus. Hal ini terjadi karena kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota tidak berjalan efektif. Keputusan dan rekomendasi KPU Provinsi sering diabaikan oleh KPU Kabupaten/Kota karena mereka merasa tidak bertanggungjawab kepada KPU Provinsi. Sebaliknya, KPU (pusat) tidak mungkin melakukan kontrol yang efektif kepada KPU Kabupaten/Kota karena jumlahnya yang sangat banyak. Untuk itu, perlu dipikirkan ke depan agar kontrol terhadap KPU Kabupaten/Kota berjalan efektif sehingga kinerjanya

pun bertambah bagus.

Tidak adanya penjelasan yang memadai dari penyelenggara pemilu (khususnya KPU Kabupaten/Kota) tentang alasan diabaikannya rekomendasi pengawas, juga ketertutupan KPU Kabupaten/Kota terhadap akses berkas pencalonan yang dikehendaki oleh Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, sebetulnya merupakan dampak dari tidak adanya mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus pelanggaran administrasi yang disampaikan oleh pengawas pemilu. Pada akhirnya masalah ini juga terjadi pada tahapan-tahapan lainnya. Oleh karena itu, ke depan KPU harus membuat peraturan tentang mekanisme dan prosedur penanganan kasus administrasi sehingga hal itu dapat menghindari kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang sekaligus bisa mendorong suasana saling menghormati antar pihak yang terlibat dalam masalah tersebut.

Koordinasi antara pengawas pemilu, kepolisian dan kejaksaan dalam menangani kasus-kasus pidana pemilu semestinya dilakukan jauh hari sebelumnya, sehingga begitu ada kasus masing-masing pihak langsung bisa bergerak. Selain itu, demi menjaga konsistensi dan kelancaran penanganan kasus pidana pemilu, masing-masing insitusi (kepolisian dan kejaksaan) perlu menunjuk petugas khusus. Hal yang sama juga perlu dilakukan oleh lembaga peradilan, di mana masing-masing tingkatan perlu menunjuk hakim khusus.

Kewenangan pengawas pemilu dalam memutus sengketa perlu diperjelas, terutama menyangkut efektivitas keputusan yang telah diambilnya. Dalam tahap pencalonan, sengketa antara penyelenggara dengan pihak lain (peserta pemilu, calon, pemantau, dll) pasti terjadi. Oleh karena itu, penyelenggara pemilu tidak bisa lepas dari objek sengketa yang ditangani oleh pengawas. Hanya saja apabila keputusan yang diambil oleh

pengawas pemilu dianggap tidak adil buat penyelenggara, perlu dicari mekanisme penyelesaiannya, misalnya dengan membentuk lembaga banding.

5. Tahapan Kampanye

Jadwal kampanye rapat umum, pertemuan terbatas dan tatap muka harus sudah disusun oleh penyelenggara pemilu sesuai dengan ketentuan, yakni 7 (tujuh) hari sebelum pelaksanaan kampanye. Kepastian jadwal dan lokasi ini penting buat polisi untuk menyiapkan langkah-langkah antisipatif dalam menjaga dan menertibkan massa yang menuju dan datang ke lokasi kampanye. Jika waktu cukup, polisi bisa berkoordinasi secara maksimal dengan panitia kampanye, dan dalam kesempatan tersebut polisi bisa memperingatkan bahwa polisi akan bertindak tegas dalam menjaga kertertibn lalu lintas, sehingga semua pihak harus memahami.

Masa kampanye tidak perlu diatur secara khusus, karena kampanye merupakan kegiatan yang inheren dengan parpol untuk meraih dukungan pemilih, yang seharusnya bisa dilakukan kapan saja. Oleh karena itu ke depan, begitu peserta pemilu ditetapkan maka sejak saat itu peserta pemilu bisa langsung melakukan kampanye. Hanya saja beberapa bentuk kampanye, seperti rapat umum perlu dibatasi pelaksanaannya, misalnya hanya boleh dilaksanakan pada sepekan atau dua pekan terakhir sebelum hari H pemilu, karena jenis kampanye tersebut tidak saja mengundang kerawanan tetapi juga memerlukan sumber daya yang besar untuk menggerakkan dan mengaturnya. Kampanye dialogis dan iklan di media massa perlu lebih dikedepankan.

Untuk menghindarkan agar KPU tidak terjebak pada penyusunan peraturan teknis kampanye yang menyimpang dari garis undang-undang, maka pengaturan kampanye harus

dilakukan lebih detil di dalam undang-undang. Ketentuan-ketentuan tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan pada saat kampanye serta sanksi-sanksi bagi pelanggarnya harus dirumuskan secara jelas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Demikian juga ketentuan tentang cuti buat pejabat dan larangan penggunaan fasilitas negara, tidak saja jauh hari harus sudah disosialisasikan, tetapi juga harus jelas, pasti dan menutup segala peluang untuk dimanipulasi. Penggunaan fasilitas negara oleh Presiden dan Wakil Presiden yang melekat pada jabatannya pun harus jelas rujukan hukumnya.

Guna mengantisipasi kemungkinan terjadinya pelanggaran lalu lintas yang massif pada masa kampanye, maka jadwal kampanye rapat umum dan pertemuan terbatas jauh hari sudah harus disampaikan ke polisi. Polisi perlu berkoordinasi dengan panitia kampanye dan menegaskan bahwa polisi akan menindak siapa saja yang melanggar ketentuan lalu lintas. Bila perlu juga dibuka peluang untuk meminta pertanggungjawaban kepada panitia kampanye apabila massa pendukungnya banyak melakukan pelanggaran lalu lintas. Sedangkan untuk mengantisipasi keterlibatan anak-anak dalam kampanye, undang-undang harus merumuskannya secara jelas, pada usia berapa anak-anak bisa mengikuti kampanye; lalu siapa saja yang terbukti melibatkan atau membawa anak-anak ke arena kampanye harus dikenakan sanksi pidana pemilu.

Agar upaya memerangi politik uang dalam arti jual beli suara bisa efektif, maka perlu dilakukan sosialisasi secara luas dengan penegasan bahwa menerima uang/jasa barang bukan perbuatan melanggar undang-undang, dan oleh karena itu para penerima uang/barang tidak perlu khawatir untuk menjadi pelapor dan menjadi saksi tentang adanya politik uang. Politik uang tidak hanya dibatasi pada wilayah

kampanye dan pemungutan suara, tetapi juga penentuan calon legislatif, sehingga bila terjadi transaksi uang di sana bisa dikenakan sanksi. Selanjutnya sanksi pidana atas pelaku politik uang perlu diperberat sehingga bisa menjadi langkah preventif untuk mencegah meluasnya praktik politik uang dalam pemilu.

Untuk mengantisipasi dominasi iklan kampanye di media penyiaran, khususnya televisi, maka perangkat aturannya harus diperjelas jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan kampanye. Peraturan pemerintah yang merupakan operasionalisasi dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran harus memperjelas fungsi radio dan televisi sebagai media yang bebas dari kepentingan politik dari kelompok manapun. Peraturan pemerintah tersebut akan menjadi rujukan KPU dan atau KPI dalam merumuskan peraturan tentang iklan kampanye di televisi. Pengawas pemilu juga harus melakukan monitoring secara khusus terhadap iklan kampanye di televisi agar mendapatkan data yang akurat dan lekas bertindak bila terjadi pelanggaran.

Salah satu sebab mengapa ketentuan-ketentuan dana kampanye tidak diikuti oleh semua peserta pemilu, karena ketentuan-ketentuan soal pengelolaan dana kampanye itu tidak disertai sanksi. Memang dalam undang-undang disebutkan tentang adanya sanksi pidana bagi yang mengabaikan larangan yang terkait dengan penerimaan dana kampanye. Namun ketentuan yang terkait dengan prosedur dan mekanisme pengelolaan dana kampanye mestinya juga diikuti sanksi yang jelas bila terjadi pelanggaran. Oleh karena itu, ke depan undang-undang harus lebih detil membuat pengaturan masalah dana kampanye ini.

Banyaknya kasus pelanggaran yang ditemukan dan dilaporkan ke pengawas pemilu menunjukkan bahwa peserta

kampanye dan juga peserta pemilu belum memiliki kesadaran yang tinggi untuk mentaati peraturan-peraturan yang ada. Guna meredam kemungkinan terjadinya pelanggaran maka sanksi administrasi berupa surat peringatan tertulis dan penghentian kampanye harus diterapkan secara maksimal, sementara sanksi pidana harus diperberat. Selain itu bentuk-bentuk kampanye yang melibatkan massa, seperti rapat umum dan pertemuan terbatas, sebaiknya dibatasi saja pelaksanaannya, sehingga seluruh energi tidak tersedor ke situ. Kampanye lewat media massa dan dialogis harus lebih dikedepankan agar kampanye mempunyai nilai signifikan untuk meningkatkan kualitas pendidikan politik rakyat.

Ketidakefektifan penanganan kasus pelanggaran administrasi pada masa kampanye oleh KPU dan KPU daerah disebabkan tiadanya mekanisme yang jelas tentang penanganan kasus pelanggaran administrasi; selain itu juga disebabkan oleh kesibukan KPU dan KPU daerah dalam menyiapkan logistik pemilu. Agar penanganan pelanggaran administratif pada masa kampanye benar-benar efektif maka penanganannya atau eksekusinya bisa diserahkan kembali ke pengawas pemilu seperti terjadi pada Pemilu 1999. Untuk penanganan kasus pidana, agar efektif maka kepolisian, kejaksaan dan pengadilan perlu menunjuk petugas-petugas khusus yang mendapat pendidikan khusus pula.

6. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Pengadaan logistik pemilu untuk pemilu di Indonesia yang memiliki lebih dari 2.000 lebih jenis surat suara (sesuai dengan jumlah daerah pemilihan) merupakan pekerjaan raksasa yang harus dipersiapkan secara matang. Oleh karena itu undang-undang yang mengatur pemilu harus disahkan minimal

2 (dua) tahun sebelum pelaksanaan agar penyelenggara pemilu punya waktu yang cukup sehingga bisa merancang dan mengkoordinasikan pengadaan logistik tersebut. Perlu juga dibuka peluang untuk mendesentralisasi pencetakan dan pendistribusian surat suara dengan standar kualitas yang jelas.

Dalam kegiatan besar kenegaraan yang menuntut partisipasi rakyat dan dukungan banyak pihak, KPU seharusnya bersikap transparan atas kondisi yang ada dan berpikir realitis terhadap segala kemungkinan buruk. Dua hal tersebut, apabila dikomunikasikan dengan baik kepada publik, akan menjadi kunci penting untuk mempertahankan reputasi KPU, sebab masyarakat menjadi paham bahwa masalah logistik bukan semata-mata kesalahan KPU tetapi juga ada faktor lain yang luput dari perhatian pembuat undang-undang. Oleh karena itu terbitnya Perpu tidak harus dimaknai bahwa KPU gagal menjalankan undang-undang, tetapi harus juga dimaknai sebagai upaya penyelamatan pemilu agar legitimasinya tidak dipertanyakan di kelak kemudian hari.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 memang mengandung banyak kekurangan. Tapi bukan berarti bisa leluasa dilanggar ketika terjadi masalah-masalah pelik di lapangan. Sebab semakin banyak ketentuan undang-undang yang dilanggar (seburuk apapun undang-undang tersebut), maka legitimasi pemilu juga makin mudah dipertanyakan. Oleh karena itu, dalam menghadapi kasus-kasus pelik di lapangan, KPU dan KPU daerah mestinya memaksimalkan langkah-langkah antisipasi yang sudah lama dipersiapkan. Dalam hal mengantisipasi surat suara tertukar, maka surat suara cadangan 10% bisa dimaksimalkan penggunaannya, dan jika-pun tidak mungkin maka pemungutan suaranya bisa ditunda pelaksanaannya seperti terjadi beberapa daerah.

Ketika sudah mendapat kepastian bahwa sampai 10 hari

menjelang hari-H pemungutan suara, banyak daerah yang belum menerima surat suara mestinya KPU bisa langsung meminta Perpu kepada Presiden. Hal ini tidak saja untuk menjaga legitimasi pemilu tetapi juga untuk mempersiapkan pelaksanaan pemilu di beberapa daerah yang ditunda hari-Hnya. Sebab percuma saja menunda pelaksanaan pemilu di satu daerah bila tidak disertai persiapan yang matang, termasuk mensosialisasikan kepada pemilih bahwa pemilu ditunda sehingga mereka bisa datang pada hari yang ditentukan. Selain itu petugas pemilu juga bisa berkeja maksimal untuk benar-benar memanfaatkan waktu yang tertunda.

Pemilu Legislatif 2004 merupakan sistem pemilu yang paling rumit di dunia, sehingga menuntut pemahaman dan keseriusan yang tinggi bagi para petugas-petugas di lapangan agar proses penghitungan suara berjalan lancar. Untuk itu, maka KPPS, PPS dan PPK perlu mendapatkan pelatihan yang komprehensif sehingga mereka benar-benar memahami dan terampil dalam menjalankan tugas-tugasnya. Karena tugas mereka menuntut tanggungjawab yang berat, mereka tidak hanya perlu diberikan kompensasi uang yang memadai, tetapi juga perlu mendapatkan dukungan moral yang terus menerus.

Bagi petugas-petugas yang berprestasi tak perlu ragu untuk memberikan penghargaan, tetapi bagi petugas yang bersalah, apalagi sampai terlibat dalam persekongkolan pengubahan hasil penghitungan suara, tak perlu segan untuk menjatuhkan sanksi keras. Dalam urusan rekapitulasi penghitungan suara, KPU Kabupaten/Kota mempunyai posisi yang strategis, sebab lembaga ini menjadi jembatan antara KPU dengan petugas-petugas pemilu di lapangan PPK, PPS dan KPPS. Jika kinerja KPU Kabupaten/Kota rendah, maka dampaknya akan terasa berat di tingkat nasional, sebab mereka tak hanya gagal mensupervisi dan mengkoordinasi PPK dan PPS tetapi juga

tidak mampu memenuhi target penghitungan suara yang dijadwalkan oleh KPU. Untuk meningkatkan kinerja KPU Kabupaten/Kota, maka KPU Provinsi mestinya diberi kewenangan untuk mensupervisi dan mengontrol mereka, karena KPU tidak mungkin bisa melakukannya mengingat jumlah KPU Kabupaten/Kota yang sangat banyak. Dengan kontrol kuat dari KPU Provinsi, maka anggota-anggota KPU Kabupaten/Kota yang bermasalah bisa segera diberi sanksi.

Peserta pemilu mempunyai kontribusi besar dalam ikut menghambat proses penghitungan suara karena mereka mengirimkan saksi-saksi yang tidak memahami prosedur penghitungan suara atau mengirimkan saksi-saksi yang mempunyai tabiat buruk, yakni melakukan kekerasan kepada petugas atau sebaliknya membangun persekongkolan dengan petugas pemilu untuk mengubah hasil penghitungan suara. Oleh karena itu ke depan peserta pemilu tidak hanya dituntut untuk mempersiapkan saksi-saksi yang berkualitas, tetapi juga bisa dituntut tanggungjawabnya bila saksi-saksinya berperilaku buruk.

Sekecil apapun pelanggaran dalam pemilu harus ditanggulangi. Demikian juga KPU harus juga menghindari kebijakan-kebijakan yang melanggar atau berkecenderungan melanggar undang-undang, sebab hal itu akan dijadikan alasan oleh banyak pihak untuk mendelegitimasi pemilu. Hanya oleh pemahaman rakyat banyak bahwa pemilu merupakan pekerjaan raksasa sehingga wajar saja bila terjadi kekurangan di sana sini, maka usaha-usaha untuk mendelegitimasi pemilu itu gagal. Oleh karena itu apresiasi terhadap kecerdasan rakyat harus sering dikedepankan.

Sama dengan tahapan-tahapan sebelumnya, penanganan kasus administrasi oleh KPU tidak bisa dimonitor dengan baik karena tidak adanya mekanisme dan prosedur baku pen-

nganan kasus administrasi di kantor penyelenggara pemilu. Hal ini tidak perlu terulang lagi, karena hanya dengan mekanisme dan standar baku tersebut pihak penyelenggara dan pengawas bisa mengukur kesungguhan kerja masing-masing. Rendahnya tingkat efektivitas penyelesaian kasus pidana akan bisa diatasi bila kepolisian, kejaksaan dan lembaga peradilan menyediakan petugas-petugas khusus untuk menangani kasus pemilu.

7. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Undang-undang selalu membatasi waktu penghitungan suara dan penetapan hasil pemilu. Oleh karena itu, agar terhindar dari kemungkinan penetapan hasil pemilu melampaui batas yang ditetapkan undang-undang, penyelenggara pemilu harus bersungguh-sungguh memperhatikan proses penghitungan suara dari TPS hingga KPU Provinsi. Seluruh jajaran penyelenggara pemilu hendaknya diberi pemahaman yang utuh tentang penghitungan suara dan implikasinya pada penetapan hasil pemilu, sehingga mereka terdorong untuk konsisten menepati jadwal kerja. Selain itu, koordinasi antarpetugas pemilu perlu diintensifkan sehingga masalah-masalah yang muncul saat proses penghitungan suara bisa cepat diselesaikan.

Peserta pemilu harus bersungguh menyiapkan para saksi penghitungan suara di semua tingkatan. Ketidapahaman dan ketidak-sungguhan para saksi dalam mengikuti proses penghitungan suara, menyebabkan terganggu dan tersendat-sendatnya proses penghitungan suara yang pada akhirnya mengganggu juga jadwal penetapan hasil pemilu secara nasional. Oleh karena itu, peserta pemilu perlu membuat pelatihan khusus buat para saksi di semua tingkatan yang akan mengikuti proses penghitungan suara.

Apabila jajaran KPU di semua tingkatan berhasil menaati jadwal penghitungan suara, maka KPU sebetulnya masih memiliki waktu untuk memperbaiki penetapan hasil pemilu yang diketahui salah. Apalagi, bila penyelenggara pemilu di bawahnya sudah membuat berita acara penghitungan yang terbaru dan mengirim surat untuk perbaikan perolehan suara, maka sudah seharusnya KPU merevisi bagian-bagian keputusan yang salah. Sebab, dengan mengizinkan semua orang yang tidak terima dengan penetapan hasil pemilu KPU, termasuk hasil yang sudah direvisi oleh penyelenggara pemilu di bawahnya, maka KPU melemparkan tumpukan masalah ke Mahkamah Konstitusi (MK). Padahal lembaga aparat, jangkauan dan waktu yang dimilikinya sangat terbatas.

Ada keputusan MK ternyata salah obyek, dan sebagian yang lain dibuat atas dasar bukti-bukti yang tidak otentik. Untuk menghindari hal tersebut terulang lagi, maka MK harus mempersiapkan tim khusus yang akan membantu proses pemeriksaan gugatan. Untuk memastikan kebenaran materi gugatan, MK tidak saja mengundang kesaksian pihak tergugat (KPU dan jajarannya), tetapi juga kesaksian dari pihak ketiga, seperti pengawas pemilu dan pemantau. Perlu juga dipikirkan untuk membuka peluang bagi perbaikan atas keputusan yang belakangan terbukti salah obyek atau didasarkan pada bukti-bukti yang tidak otentik.

8. Tahapan Penetapan Perolehan Jumlah Kursi dan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Terpilih

Koordinasi antara KPU dan Depdagri untuk memastikan pelantikan calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta mengantisipasi calon-calon bermasalah, sudah berjalan bagus. Hanya saja sosialisasi ke bawah, dalam hal ini

ke gubernur dan bupati/walikota agaknya kurang maksimal. Ini terlihat di beberapa daerah di mana koordinasi antara penyelenggara pemilu setempat dengan gubernur dan bupati/walikota tidak mulus sehingga penanganan kasus calon-calon terpilih bermasalah berlarut-larut. Ke depan koordinasi antara KPU dan Depdagri bisa dilakukan untuk lebih awal agar sosialisasi ke daerah bisa berjalan maksimal, serta koordinasi antara KPU setempat dengan gubernur dan bupati/walikota dalam menangani calon-calon terpilih bermasalah bisa berlangsung mulus.

Munculnya kembali calon-calon terpilih bermasalah sebetulnya menunjukkan kinerja pelaksana pemilu, khususnya KPU Kabupaten/Kota belum maksimal secara keseluruhan. Oleh karena itu mereka tetap harus didorong dan dikontrol secara ketat agar pada saat melakukan seleksi calon anggota legislatif hasilnya maksimal. Kesalahan juga harus ditimpakan kepada parpol peserta pemilu, karena mereka membiarkan bahkan melindungi calon-calon yang sebetulnya tidak memenuhi persyaratan. Agar masalah ini tidak terulang lagi, parpol peserta perlu diberi tanggungjawab untuk ikut menyeleksi persyaratan calon, sehingga kalau ada calon yang tidak memenuhi persyaratan tetapi parpol tetap mengajukan parpol bisa saja diberi sanksi.

Masalah utama untuk menyelesaikan calon-calon terpilih bermasalah yang terbelit persyaratan pendidikan adalah belum adanya kesamaan pemahaman apa yang dimaksud dengan 'ijazah SLTA' dan 'surat keterangan lulus sederajat SLTA'. Masalah ini sudah muncul pada tahap pencalonan dan muncul kembali pada tahap penetapan calon terpilih. Koordinasi dengan instansi yang terkait dengan masalah ini, dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional dan departemen lain perlu dilakukan dalam rangka merumuskan standar apa yang

dimaksud 'ijasah SLTA' dan 'surat keterangan sederajat SLTA' dan serta langkah-langkah penanganan apabila muncul kasus-kasus yang terkait dengan masalah ini.

Untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam proses pencalonan anggota legislatif, maka daftar calon anggota legislatif perlu diumumkan secara terbuka kepada masyarakat dalam jangka waktu yang cukup. Dengan demikian, masyarakat bisa mendapat kesempatan untuk melaporkan calon yang sebenarnya dinilai tidak memenuhi persyaratan. Perlu pula dipertimbangkan mengenai tahapan pengumuman daftar calon anggota legislatif sementara, sebagaimana Daftar Calon Sementara (DCS) yang berlaku pada pemilu yang lalu-lalu, sebelum penyelenggara pemilu menetapkan Daftar Calon Tetap (DCT).

Sengketa antarcalon dalam tahapan penetapan calon terpilih ini sering dipicu oleh adanya kebijakan partai yang dirasakan tidak adil oleh calon yang tidak terpilih. Ketentuan undang-undang bahwa calon terpilih adalah mereka yang mempunyai nomor urut terkecil bila memang tidak ada calon yang memenuhi bilangan pembagi pemilih menjadi pemicu masalah internal partai. Oleh karena itu ketentuan ini harus diubah dengan ketentuan yang menyatakan bahwa calon yang memperoleh suara yang terbanyaklah yang terpilih. Dengan ketentuan yang jelas ini, tidak saja mempermudah proses administrasi pemilu tetapi juga memberikan penghargaan yang maksimal bagi suara rakyat.

9. Tahapan Pengucapan Sumpah/Janji Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota

Pedoman untuk memberhentikan calon-calon terpilih bermasalah beserta petunjuk teknisnya, seharusnya sudah jauh hari disosialisasikan oleh KPU kepada jajaran di bawahnya. Ini

penting agar KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota memiliki waktu yang cukup untuk menindaklanjuti laporan dari pengawas pemilu tentang adanya calon-calon terpilih yang masih bermasalah karena persyaratannya belum beres. Jika-pun ada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang mencoba mengabaikan masalah ini, maka masyarakat juga punya peluang untuk mengingatkannya.

KPU harus lebih berhati-hati dalam menetapkan calon terpilih karena keputusan penetapan calon terpilih akan menjadi acuan bagi Presiden, Menteri Dalam Negeri, atau gubernur dalam mengeluarkan surat keputusan peresmian keanggotaan. KPU semestinya juga lebih memperhatikan rekomendasi yang disampaikan pengawas pemilu jika memang bukti-bukti yang ditunjukkannya kuat. Jika memungkinkan, klarifikasi atas sebuah kasus ditata dalam mekanisme yang baku, termasuk dengan melibatkan pengawas pemilu di dalamnya.



BAGIAN III

PEMILU

PRESIDEN 2004

BAB 7

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

A. PENGATURAN PEMILU PRESIDEN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang telah diamandemen, Pasal 2 menyatakan, bahwa seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui pemilihan umum (pemilu) setiap lima tahun sekali. Selanjutnya Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa pemilu dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, serta jujur dan adil (luber dan jurdil).

Pasal 22E ayat (3) menyebutkan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik; sedangkan Pasal 22E ayat (4) menyebutkan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Sementara itu, Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Sedang mengenai penyelenggara, Pasal 22E ayat (5) menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang

bersifat nasional, tetap dan mandiri. Ketentuan lebih lanjut tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU) itu, sebagaimana disebutkan pada Pasal 22E ayat (6), diatur oleh undang-undang.

Pengaturan tentang KPU tersebut disatukan dalam **Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD**, yang disahkan pada 11 Maret 2003. Dalam undang-undang ini penyelenggara pemilu diatur pada Bab IV yang terdiri dari 30 pasal, mulai dari Pasal 15 hingga Pasal 45. Sedangkan pengaturan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, atau yang lazim disebut Pemilu Presiden diatur dalam **Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden**, yang disahkan pada 31 Juli 2003.

Dalam undang-undang tersebut ditegaskan bahwa KPU yang menjadi penyelenggara Pemilu Presiden adalah KPU sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003, demikian juga dengan Pengawas Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah pengawas pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Selanjutnya pasal-pasal lain dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 mengatur tentang persiapan, pelaksanaan, pengawasan dan pengesahan Pemilu Presiden. Dalam hal ini KPU diberi kewenangan membuat peraturan teknis pelaksanaan pemilu sebagai penjabaran dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, demikian juga Panwas Pemilu diberi kewenangan untuk membuat petunjuk pelaksanaan teknis pengawasan pemilu.

B. PUTARAN, PENTAHAPAN DAN PENJADWALAN

Meskipun tidak serumit pemilu legislatif, pelaksanaan Pemilu Presiden di Indonesia merupakan pekerjaan raksasa. Tidak saja karena jumlah penduduk mencapai 215 juta jiwa dan jumlah pemilih mencapai 150 juta, tetapi juga penyebarannya yang luas dengan kondisi geografis yang berbeda-beda. Apalagi Pemilu Presiden merupakan pengalaman pertama buat Indonesia, sehingga belum ada pengalaman atau referensi tentang bagaimana Pemilu Presiden dilaksanakan. Untuk

mempermudah proses pelaksanaan pemilu besar ini, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 membagi kegiatan pemilu menjadi dua putaran yang masing-masing terdiri dari beberapa tahapan.

Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.”* Selanjutnya Pasal 6A ayat (4) menyatakan: *“Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.”*

Dengan adanya ketentuan konstitusi seperti itu, maka Pemilu Presiden di Indonesia bisa dilakukan dalam dua putaran, jika tidak ada pasangan calon yang memperoleh 50% lebih suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi tersebar di lebih separuh dari jumlah provinsi. Karena Pemilu Presiden Putaran II sifatnya tentatif, maka Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tidak mengaturnya secara rinci. Namun, sebagai perencana dan pelaksana Pemilu Presiden, KPU mengagendakan secara rinci Pemilu Presiden Putaran I dan Putaran II. Setiap putaran terdiri dari beberapa tahapan dan masing-masing tahapan memiliki karakter kegiatan sendiri-sendiri, meskipun satu sama lain saling terkait.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I, terdiri dari:

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih
2. Tahapan Pendaftaran Peserta
3. Tahapan Kampanye
4. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara
5. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan (tentatif)

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II, terdiri dari:

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih
2. Tahapan Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi dan Misi
3. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara
4. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, pada 13 November 2004 KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 638 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004. Jadwal tersebut lalu disesuaikan dengan proses penghitungan suara pemilu legislatif yang tersendat, sehingga pada 15 April 2004 KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 27 tentang Perubahan terhadap Keputusan KPU Nomor 638 Tahun 2003 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004. Sekali lagi pada 30 April 2004 Keputusan Nomor 27 Tahun 2004 direvisi oleh Keputusan KPU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perubahan Terhadap Keputusan KPU Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

Itupun belum cukup, karena harus menyesuaikan proses hukum acara sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi, pada 20 Agustus 2004, sekali lagi Keputusan KPU Nomor 33 Tahun 2004 direvisi lagi lewat Keputusan KPU Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perubahan Terhadap Keputusan KPU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Waktu Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004.

**TABEL 07 | JADWAL PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
PUTARAN I**

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	I PERSIAPAN	06/04/2004	25/06/2004	
1.	Penyusunan Juklak/Juknis:			
	a. Tata Cara Pendaftaran Pemilih untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	06/04/2004	15/04/2004	Keputusan KPU
	b. Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	15/04/2004	23/04/2004	Keputusan KPU
	c. Tata Cara Kampanye dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	15/04/2004	23/04/2004	Keputusan KPU
	d. Tata Cara Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara di TPS dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	02/05/2004	10/05/2004	Keputusan KPU
	e. Tata Cara Penghitungan Suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi.	10/05/2004	20/05/2004	Keputusan KPU
	f. Tata Cara Penetapan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	15/05/2004	30/05/2004	Keputusan KPU
2.	Sosialisasi pada masyarakat:			
	a. Sosialisasi Pendidikan Pemilih.	25/04/2004	25/06/2004	Oleh KPU, KPU Prov, KPU Kab/ Kota, PPK, PPS dan PPLN
	b. Sosialisasi Kepada Anggota KPU Prov dan KPU Kab/Kota.	25/04/2004	27/06/2004	Oleh KPU

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	II PELAKSANAAN	20/04/2004	20/10/2004	
1.	Pendaftaran Pemilih	20/04/2004	25/05/2004	
	a. Penyusunan Daftar Pemilih sementara Pemilu meliputi:	13/04/2004	20/05/2004	KPU, KPU Prov, KPU Kab/Kota, PPK, PPS dan PPLN
	1) Daftar Pemilih tetap Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten			Disusun oleh PPS
	2) Usia 17 tahun pada tanggal 5 Juli 2004			Disusun oleh BPS
	b. Pengumuman daftar pemilih sementara	25/04/2004	10/05/2004	dilakukan oleh PPS/PPLN bekerjasama RT/RW atau sebutan nama lainnya.
	c. Perbaikan daftar pemilih sementara	11/05/2004	16/05/2004	dilakukan oleh PPS/PPLN bekerjasama RT/RW atau sebutan nama lainnya.
	d. Pencatatan pemilih baru meliputi:	26/04/2004	17/05/2004	dilakukan oleh PPS/PPLN bekerjasama RT/RW atau sebutan nama lainnya.
	1) Usia 17 Tahun pada tanggal 5 Juli 2004			
	2) Belum berumur 17 tahun tetapi sudah/ pernah kawin.			
	e. Penyusunan daftar Pemilih tambahan	28/04/2004	10/05/2004	PPS/PPLN
		11/05/2004	12/05/2004	dilakukan oleh PPS/ PPLN bekerjasama RT/RW atau sebutan nama lainnya

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	g. Tanggapan masyarakat terhadap Daftar Pemilih Tambahan.	13/05/2004	17/05/2004	dilakukan oleh PPS/PPLN bekerjasama RT/RW atau sebutan nama lainnya.
	h. Pengumuman dan Penetapan Daftar Pemilih Tetap	25/05/2004	01/06/2004	PPS/PPLN
	i. Penyampaian Kartu Pemilih untuk pemilih tambahan	26/05/2004	25/06/2004	dilakukan oleh PPS/PPLN bekerjasama RT/ RW atau sebutan nama lainnya
	j. Penyusunan salinan daftar pemilih tetap	26/05/2004	25/06/2004	PPS/PPLN
2.	Pencalonan			
	a. Pengumuman Pendaftaran Calon Pres dan Wapres atau Pasangan Calon oleh Parpol/Gabungan Parpol.	29/04/2004	10/05/2004	KPU
	b. Pemeriksaan kesehatan tahap pertama	26/04/5004	29/04/2004	Di RS. Gatot Subroto
	c. Pengambilan Formulir Pencalonan Pres dan Wapres di KPU	29/04/2004	09/05/2004	Dilaksanakan oleh Parpol/gabungan parpol
	d. Pendaftaran Pasangan Calon Pres dan Wapres ke KPU	06/05/2004	12/05/2004	Dilaksanakan oleh Parpol/gabungan Parpol
	e. Penelitian administratif syarat calon Pres dan Wapres.	07/05/2004	13/05/2004	Dilaksanakan oleh KPU
	f. Pemeriksaan kesehatan tahap kedua	10/05/2004	13/05/2004	Di RS. Gatot Subroto
	g. Penyampaian hasil penelitian	09/05/2004	15/05/2004	Dilaksanakan oleh KPU kepada Parpol/gabungan Parpol

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	h. Perbaikan kelengkapan/ syarat calon Pres dan Wapres.	10/05/2004	21/05/2004	Dilaksanakan Parpol/gabungan Parpol
	i. Penelitian ulang kelengkapan dan perbaikan persyaratan calon Pres dan Wapres	21/05/2004	22/05/2004	Dilaksanakan oleh KPU
	j. Penetapan, Penentuan Nomor Urut dan Pengumuman Calon Pres dan Wapres	22/05/2004	23/05/2004	Keputusan KPU.
3.	Pencetakan dan Pendistribusian Tahap I	20/05/2004	25/06/2004	
	a. Proses administrasi pengadaan dan pendistribusian kelengkapan surat suara di TPS/TPSLN, Formulir Berita Acara, Daftar Calon dan Surat Suara (Estimasi).	16/03/2004	19/05/2004	Dilaksanakan oleh KPU
	b. Pencetakan dan pendistribusian daftar calon Pres/Wapres ke KPU Kab/Kota dan PPLN	21/05/2004	11/06/2004	Dilaksanakan oleh KPU
	c. Pencetakan dan pendistribusian daftar Surat Suara dan kelengkapan Adm. TPS/TPSLN ke KPU Kab/Kota dan PPLN.	21/05/2004	11/06/2004	Dilaksanakan oleh KPU
	d. Pendistribusian Daftar Calon Pres/Wapres ke Desa/Kelurahan (PPS)	12/06/2004	25/06/2004	Dilaksanakan oleh KPU Kab/Kota
	e. Pendistribusian Surat Suara dan kelengkapan Adm. TPS ke Desa/ Kelurahan.	12/06/2004	21/06/2004	Dilaksanakan oleh KPU Kab/Kota.

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
4.	Kampanye Tahap I.	01/06/2004	01/07/2004	
	a. Pertemuan antar peserta pemilu tentang pelaksanaan kampanye.	16/04/2004	16/05/2004	Dikoordinasikan oleh KPU.
	b. Penetapan lokasi pemasangan alat peraga untuk pelaksanaan kampanye	16/04/2004	16/05/2004	Keputusan KPU Kab/Kota.
	c. Pengaturan pengamanan kampanye berkoordinasi dengan Polri dan Instansi terkait.	16/04/2004	16/05/2004	Dikoordinasikan oleh KPU Kab/Kota.
	d. Pengaturan pemasangan iklan pemilu berkoordinasi dengan media cetak dan elektronik.	22/04/2004	22/05/2004	Dikoordinasikan oleh KPU/ KPU Prov/KPU Kab/ Kota sesuai dengan wilayah kerjanya.
	e. Pemberitahuan tim Kampanye.	01/05/2004	07/05/2004	Disampaikan oleh Parpol/gabungan Parpol.
	f. Kampanye.	01/06/2004	01/07/2004	Dilaksanakan oleh Tim Kampanye Pemilu.
	g. Masa Tenang.	02/07/2004	04/07/2004	Tidak ada kegiatan kampanye.
5.	Pemungutan Suara dan Penghitungan Suara Tahap I.	03/05/2004	26/07/2004	
	a. Persiapan.	03/05/2004	04/07/2004	
	1) Simulasi penyampaian hasil penghitungan suara dengan Sistem Informasi/ Elektronik.	03/05/2004	07/05/2004	Dilaksanakan oleh KPU.

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	2) Pengecekan persiapan pemungutan suara di daerah dan di luar negeri.	18/06/2004	23/06/2004	Dilaksanakan oleh KPU/KPU Prov, KPU Kab/Kota, PPK dan PPS/PPSLN.
	3) Pembentukan KPPS/KPPS LN	08/06/2004	15/06/2004	Dilaksanakan oleh PPS/PPLN
	4) Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap untuk TPS.	18/06/2004	22/06/2004	Dilaksanakan oleh PPS.
	5) Penyampaian Salinan Daftar Pemilih Tetap untuk TPSLN.	18/06/2004	23/06/2004	Dilaksanakan oleh PPLN.
	6) Pengumuman dan pemberitahuan tempat dan waktu pemungutan suara.	24/06/2004	29/06/2004	Dilaksanakan oleh PPS dan PPLN.
	7) Penyiapan TPS/TPSLN.	29/06/2004	02/07/2004	Dilaksanakan oleh KPPS/KPPSLN.
	8) Pidato Ketua KPU menjelang pemungutan suara.	03/07/2004	04/07/2004	Disampaikan oleh Ketua KPPS/KPP SLN.
	b. Pelaksanaan.	05/07/2004	26/07/2004	
	9) Pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS/TPSLN:	05/07/2004	05/07/2004	Oleh KPPS/ KPP SLN.
	10) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara oleh PPS di tingkat desa/kelurahan.	06/07/2004	08/07/2004	Oleh PPS.
	11) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara oleh PPK di tingkat kecamatan.	09/07/2004	11/07/2004	Oleh PPK.

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
	12) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara oleh PPLN (termasuk melalui Pos).	06/07/2004	16/07/2004	PPLN.
	13) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara tingkat kab/kota oleh KPU kab/kota.	12/07/2004	16/07/2004	KPU Kab/Kota.
	14) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara tingkat provinsi oleh KPU Provinsi (Termasuk PPLN/ Panja LN).	17/07/2004	22/07/2004	KPU Provinsi.
	15) Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara tingkat Nasional oleh KPU.	23/07/2004	25/07/2004	KPU.
	16) Penetapan dan Pengumuman hasil Pemilu Tahap I secara Nasional.	26/07/2004	26/07/2004	Apabila hasil pengumuman suara mayoritas lebih dari 50% dari jumlah suara dengan sedikitnya 20% disetiap provinsi dan tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, tidak dilaksana-

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
				kan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahap II dan selanjutnya ditetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih oleh KPU.
	17) Masa Penyampaian gugatan kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Keputusan KPU tentang hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	27/07/04	29/07/04	
	18) Proses Pemeriksaan Dasar Putusan Mahkamah Konstitusi tentang gugatan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I	02/08/04	09/08/2004	

Sumber: Keputusan KPU Nomor 45 Tahun 2004

TABEL 08 | JADWAL PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PUTARAN II

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
1	Pencetakan dan Pendistribusian Pemilu Tahap II.	27/07/2004	10/09/2004	Dilaksanakan apabila tidak dicapai suara mayoritas lebih dari 50% dari jumlah suara

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
				dengan sedikitnya 20% disetiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.
	a. Pengumuman daftar calon Presiden dan Wakil Presiden serta penetapan daftar dan nomor urut calon Pres dan Wapres untuk Pemilu Tahap II.	28/07/2004	05/08/2004	KPU.
	b. Pencetakan dan pendistribusian formulir berita acara dan daftar calon serta Surat Suara Pemilu Pres dan Wapres ke Kab/Kota.	29/07/2004	27/08/2004	KPU.
	c. Pendistribusian formulir berita acara dan penyortiran surat suara dan kelengkapan administrasi TPS ke Kab/Kota .	30/07/2004	27/08/2004	KPU Kab/Kota.
	d. Pendistribusian formulir berita acara dan kelengkapan administrasi daftar calon Pres/Wapres ke Desa/Kelurahan.	21/08/2004	10/09/2004	KPU Kab/Kota.
	e. Pendistribusian formulir berita acara dan surat suara dan kelengkapan administrasi TPS ke desa/kelurahan.	11/08/2004	10/09/2004	KPU Kab/Kota.

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
2.	Kampanye Tahap II (penajaman visi, misi dan program).	14/09/2004	16/09/2004	Calon Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dan difasilitasi oleh KPU.
3.	Pemungutan suara dan penghitungan suara Tahap II.	20/09/2004	20/09/2004	
A. PERSIAPAN		01/09/2004	17/09/2004	
1.	Pengecekan persiapan pemungutan suara di daerah dan di luar negeri.	02/09/2004	12/09/2004	Dilaksanakan oleh KPU/KPU Prov, KPU Kab/Kota, PPK dan PPS/PPLN.
2.	Pembentukan KPPS/ KPPS LN	21/08/2004	02/09/2004	Oleh PPS/PPLN
3.	Pengumuman dan pemberitahuan tempat dan waktu pemungutan suara.	12/09/2004	16/09/2004	KPPS/PPLN.
4.	Penyiapan TPS/TPSLN.	16/09/2004	18/09/2004	KPPS/KPPSLN.
5.	Pidato Ketua KPU menjelang pemungutan suara.	19/09/2004	19/09/2004	Disampaikan oleh Ketua KPPS/KPPSLN.
B. PELAKSANAAN				
1.	Pemungutan suara dan penghitungan suara di TPS/TPSLN.	20/09/2004	20/09/2004	Dilakukan oleh KPPS/KPPSLN.
2.	Penyusunan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara di TPS.	20/09/2004	20/09/2004	Dilaksanakan oleh KPPS.
3.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di TPSLN.	20/09/2004	20/09/2004	Dilaksanakan oleh KPPSLN.

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
4.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di tingkat desa/kelurahan.	21/09/2004	22/09/2004	Dilaksanakan oleh PPS.
5.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di tingkat kecamatan/ distrik.	23/09/2004	24/09/2004	Dilaksanakan oleh PPK.
6.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara luar negeri di setiap perwakilan RI di luar negeri.	25/09/2004	27/09/2004	Dilaksanakan oleh PPLN.
7.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di tingkat Kab/Kota.	25/09/2004	27/09/2004	Dilaksanakan oleh KPU Kab/ Kota.
8.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di tingkat provinsi.	28/09/2004	01/10/2004	Dilaksanakan oleh KPU Provinsi.
9.	Penyusunan berita acara penerimaan dan rekapitulasi jumlah suara di tingkat Nasional.	02/10/2004	04/10/2004	Dilaksanakan oleh KPU.
10.	Penetapan dan pengumuman hasil Pemilu Tahap II secara Nasional.	05/10/2004	05/10/2004	Dilaksanakan oleh KPU.
11.	Masa Penyampaian gugatan kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Keputusan KPU tentang hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	06/10/2004	08/10/2004	Oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden putaran II

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
12.	Proses Pemeriksaan Dasar Putusan Mahkamah Konstitusi tentang gugatan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II	09/10/04	15/10/04	Dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi
13.	Pembentukan panitia pengucapan sumpah/ janji Presiden dan Wapres	22//09/04	15/10/04	Unsur Kepanitiaan terdiri dari: Sekretariat jenderal DPR/MPR, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Pemerintah/Depdagri, dan Sekretariat Jenderal KPU.
14.	Pelantikan dan pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden	20/10/04	20/10/04	Dilaksanakan oleh MPR.
C. PENYELESAIAN		01/11/2004	31/12/2005	
1.	Laporan KPU Kab/Kota dan KPU Provinsi ke KPU.	21/10/2004	30/10/2004	Laporan ditandatangani oleh Ketua KPU Kab/ Kota dan Ketua KPU Provinsi.
2.	Laporan KPU kepada DPR dan Presiden.	01/11/2004	20/11/2004	Laporan ditandatangani oleh Ketua KPU.
3.	Pemantauan, evaluasi dan pelaporan serta pengawasan hasil pelaksanaan Pemilu 2004.	01/11/2004	30/12/2004	Dilaksanakan oleh KPU, KPU Prov dan KPU Kab/Kota.
4.	Pertanggungjawaban anggaran Pemilu 2004.	03/01/2005	30/04/2005	Dilaksanakan oleh KPU, KPU Prov, dan KPU Kab/Kota.

PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN

NO	PROGRAM/KEGIATAN	JADWAL WAKTU		KETERANGAN
		MULAI	SELESAI	
5.	Penyusunan rencana strategis KPU dan rencana anggaran Pemilu tahun 2006-2010.	03/01/2005	30/04/2005	Dilaksanakan oleh KPU, KPU Prov, dan KPU Kab/Kota.
6.	Pembubaran panitia Pemilu di tingkat pusat, daerah dan di luar negeri sesuai dengan bidang tugas dan tingkatannya.	03/01/2005	31/03/2005	Dilaksanakan oleh KPU, KPU Prov, dan KPU Kab/Kota.
7.	Konsolidasi organisasi.	03/01/2005	31/12/2005	Dilaksanakan oleh KPU, KPU Prov, dan KPU Kab/Kota dengan instansi terkait.

Sumber: Keputusan KPU Nomor 45 Tahun 2004

C. PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN PUTARAN I

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Kegiatan pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I meliputi tiga hal: *Pertama*, memperbaiki daftar pemilih tetap (DPT) pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; *Kedua*, mendaftarkan pemilih yang belum terdaftar dalam DPT pemilu legislatif; *Ketiga*, memutakhirkan DPT pemilu legislatif. Pada 20 April 2004, Panitia Pemungutan Suara (PPS) mulai menyusun Daftar Pemilih Sementara (DPS), kemudian diumumkan 23 April 2004. Pada 25 April 2004, pendaftaran pemilih dimulai dan dilangsungkan hingga 10 Mei 2004. Selanjutnya, Daftar Pemilih Tambahan diumumkan pada 11-18 Mei, dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diumumkan pada 25 Mei, dan distribusi kartu pemilih dilakukan 27 Mei-25 Juni 2004

Dalam rentang proses pendaftaran pemilih tersebut, sebe-

narnya jajaran KPU di seluruh Indonesia sedang sibuk melakukan proses rekapitulasi penghitungan suara pemilu legislatif. Oleh karena itulah, muncul kebijakan untuk memperpanjang jadwal pendaftaran pemilih. Semula tahapan perbaikan atas DPS untuk Pemilu Presiden Putaran I, dan pendaftaran pemilih baru yang merupakan bahan penyusunan daftar pemilih tambahan dijadwalkan sampai dengan 17 Mei 2004. Lalu jadwal tersebut diperpanjang hingga 25 Mei 2004. Begitu pula penetapan dan pengumuman DPT yang dijadwalkan 25 Mei 2004 diundurkan menjadi 1 Juni 2004.

Pada 1 Juni 2004, KPU menetapkan jumlah pemilih tetap untuk Pemilu Presiden Putaran I, yaitu sebanyak 153.357.307 pemilih. Dengan jumlah tersebut berarti ada tambahan sebanyak 6.252.012 pemilih dibandingkan pemilih tetap dalam Pemilu Legislatif 2004 yang lalu sebanyak 147.105.295 jiwa. Sebagai konsekuensi dari penambahan jumlah pemilih, terjadi penambahan jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) sebanyak 4.768 unit dibandingkan dengan saat pemilu legislatif. Dengan penambahan tersebut, jumlah TPS bertambah dari 576.625 menjadi 581.393 unit.

2. Tahapan Pendaftaran Peserta

Karena terjadi keterlambatan penghitungan suara pemilu legislatif, maka jadwal pendaftaran pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya dilaksanakan pada tanggal 1 - 7 Mei 2004, diundurkan menjadi 6 - 12 Mei 2004.

Setelah masa pendaftaran peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 dibuka, pada 10 Mei 2004 pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla mendaftar ke KPU. Pasangan ini dicalonkan oleh gabungan Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Sesuai dengan

prosedur yang ditetapkan undang-undang, proses pendaftaran dilakukan di Gedung KPU disertai dengan penyerahan berkas pendaftaran dan persyaratan pasangan calon, yakni 22 berkas administratif. Salah satu dari 22 berkas tersebut, yaitu yang menyangkut kesimpulan penilaian tentang kemampuan rohani dan jasmani, sudah diterima KPU langsung dari tim khusus penilai kemampuan jasmani dan rohani pasangan calon. Saat pendaftaran pasangan SBY-Kalla belum menyertakan daftar nama tim kampanye dan juru kampanye.

Sehari kemudian, pada tanggal 11 Mei 2004, KPU menerima pendaftaran 3 (tiga) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan calon pertama yang mendaftar pada hari itu adalah Prof. H M Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo yang dicalonkan oleh Partai Amanat Nasional (PAN). Pasangan kedua yang mendaftar adalah Jenderal TNI (Purn) Wiranto dan Salahuddin Wahid yang diajukan oleh Partai Golkar. Ketiga adalah pasangan KH Abdurrahman Wahid dan Marwah Daud Ibrahim yang diajukan oleh Partai Kebangkitan Bangsa (PKB).

Pasangan Amien-Siswono melengkapi semua berkas yang diperlukan, kecuali formulir BB4 yang berisi hasil penilaian kemampuan jasmani dan rohani pasangan calon dari tim khusus yang dibentuk oleh KPU. Berkas ini memang tidak diserahkan sendiri oleh pasangan calon ataupun partai yang mencalonkan, melainkan dari tim pemeriksa langsung kepada KPU. Sementara pasangan Wiranto-Salahuddin belum melengkapi sebagian berkas yang diperlukan. Hasil pemeriksaan kemampuan jasmani dan rohani Wiranto sudah diterima KPU dari tim khusus pemeriksa. Namun, hasil pemeriksaan kemampuan jasmani dan rohani Salahuddin Wahid belum diterima karena yang bersangkutan belum menjalani pemeriksaan. Pasangan Abdurrahman Wahid-Marwah Daud juga

belum lengkap persyaratannya. Marwah belum menjalani pemeriksaan kemampuan jasmani dan rohani.

Berikutnya, pada 12 Mei 2004, KPU kembali menerima pendaftaran dua pasangan calon. Pasangan pertama yang mendaftarkan diri adalah pasangan Megawati Soekarnoputri-KH Hasyim Muzadi yang diajukan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Berikutnya, pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar yang diajukan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Berdasarkan penelitian berkas saat pendaftaran, KPU menyebutkan sebagian kecil berkas pasangan Megawati-Hasyim belum dilengkapi. Begitu juga pasangan Hamzah-Agum yang ternyata belum mengikuti pemeriksaan kemampuan jasmani dan rohani, di mana batas akhir pemeriksaan adalah hari Kamis, 14 Mei 2004.

Selanjutnya pada 14 Mei 2004, KPU menyerahkan hasil pemeriksaan awal terhadap berkas-berkas pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada parpol atau gabungan parpol yang mencalonkan. Dari enam pasangan yang ada, hanya pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla yang dinyatakan telah memenuhi semua syarat. Pasangan Amien Rais-Siswono Yudo Husodo (PAN) diminta melengkapi dua jenis persyaratan untuk calon Presiden dan tiga jenis untuk calon Wakil Presiden. Pasangan dari Partai Golkar, Wiranto empat jenis persyaratan dan Salahuddin Wahid tiga jenis. Pasangan K H Abdurrahman Wahid-Marwah Daud Ibrahim (PKB) masing-masing enam dan sebelas jenis persyaratan yang harus dilengkapi. Pasangan dari PDIP, Megawati Soekarnoputri satu jenis dan KH Hasyim Muzadi tiga jenis. Sementara pasangan Hamzah Haz-Agum Gumelar (PPP) diminta memenuhi masing-masing tiga dan empat jenis persyaratan.

KPU menetapkan pasangan calon yang berhak menjadi

peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I pada 22 Mei 2004. Penetapan calon yang lolos tersebut dimuat dalam Keputusan KPU Nomor 36 Tahun 2004 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Menjadi Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004. Dari enam pasangan yang telah mendaftar dan melengkapi seluruh syarat yang diwajibkan, KPU memutuskan meloloskan lima pasangan calon sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I. Pasangan calon yang dinyatakan tidak memenuhi syarat adalah pasangan KH Abdurrahman Wahid-Marwah Daud Ibrahim yang dicalonkan oleh PKB.

Menurut KPU, pasangan KH Abdurrahman Wahid - Marwah Daud Ibrahim tidak lulus karena berdasarkan formulir BB4 yang berisi hasil penilaian Tim Khusus mengenai kemampuan jasmani dan rohani, KH Abdurrahman Wahid dinyatakan tidak memenuhi syarat. KPU berpegang pada penilaian tim tersebut karena mereka adalah orang-orang yang kredibel, profesional, dan bisa dipertanggungjawabkan hasil kerjanya.

Setelah lima pasangan calon peserta telah ditetapkan, keesokan harinya, 23 Mei 2004, KPU menggelar rapat pleno dengan agenda penetapan nomor urut peserta dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan berdasarkan undian. Hasil penetapan soal nomor urut para calon itu dimuat dalam Keputusan KPU Nomor 56 Tahun 2004, yaitu: Nomor 1 untuk pasangan calon Wiranto-Salahuddin Wahid; Nomor 2 untuk pasangan calon Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi; Nomor 3 untuk pasangan calon M. Amien Rais-Siswono Yudohusodo; Nomor 4 untuk pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla; dan Nomor 5 untuk pasangan calon Hamzah Haz-Agum Gumelar.

3. Tahapan Kampanye

Pada 25 Mei 2004, KPU mengadakan pertemuan dengan lima tim kampanye pasangan calon untuk menyepakati jadwal, waktu, dan tempat penyelenggaraan kampanye tingkat nasional untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pertemuan ini menyepakati tiga hal: *Pertama*, jadwal waktu dan lokasi kampanye secara nasional dalam bentuk rapat umum di tingkat provinsi; *Kedua*, jadwal waktu dan tempat kampanye di luar rapat umum di kabupaten/kota disepakati oleh tim kampanye kabupaten/kota bersama KPU Kabupaten/Kota berkoordinasi dengan pemerintah daerah dan kepolisian setempat; *Ketiga*, hari pertama kampanye didahului oleh acara bersama.

Pelaksanaan kampanye hari pertama, pada 1 Juni 2004, diawali dengan karnaval bersama oleh semua pasangan calon presiden-wakil presiden. Di Jakarta, acara pembukaan kampanye secara nasional digelar di Jalan Medan Merdeka Selatan atau sebelah selatan Tugu Monas pada pukul 08.00 WIB. Seluruh pasangan calon presiden-wakil presiden hadir dalam acara tersebut. Pada pembukaan kampanye hari pertama tersebut, seluruh pasangan calon terlebih dulu menandatangani prasasti “Siap Menang Siap Kalah”. Selain di Jakarta, kampanye bersama juga dilakukan di seluruh ibu kota provinsi di Indonesia. Pesan utama kampanye adalah agar kelima pasangan calon peserta pemilu beserta seluruh pendukungnya melaksanakan kampanye secara damai.

Secara umum kampanye Pemilu Presiden Putaran I berlangsung tertib dan aman. Berbeda dengan kampanye pemilu anggota legislatif yang berlangsung meriah di mana-mana, kampanye Pemilu Presiden Putaran I hanya terpusat di kota-kota besar, yakni ibukota provinsi. Peluang kampanye yang dibuka luas oleh KPU tidak bisa dimanfaatkan secara

maksimal oleh tim kampanye, karena pada umumnya tim kampanye tingkat kabupaten/kota belum terbentuk. Jika pun sudah terbentuk mereka belum siap melaksanakan kampanye pertemuan terbatas atau tatap muka. Hanya kampanye yang dihadiri oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang berlangsung meriah dan mampu menyedot puluhan ribu orang. Tetapi kampanye yang hanya dihadiri oleh juru kampanye, peminatnya sedikit.

Mengapa kampanye Pemilu Presiden Putaran I tidak semeriah kampanye pemilu legislatif, padahal kali ini adalah pemilu presiden yang pertama kali? Selain faktor ketidaksiapan tim kampanye di tingkat kabupaten/kota, bisa disebut beberapa faktor yang menyebabkan kampanye Pemilu Presiden Putaran I tampak sepi-sepi saja: *Pertama*, masyarakat sudah jenuh dengan kegiatan kampanye dan pemilu legislatif sebelumnya, sehingga ketika kampanye Pemilu Presiden datang, mereka pun enggan menyambungnya; *Kedua*, aktivis-aktivis politik lokal tidak bergerak serius untuk mengerahkan massa, karena mereka tidak punya kepentingan langsung dengan pemilihan presiden; *Ketiga*, banyak tim kampanye lokal yang mengeluhkan kurangnya dana untuk mengerjakan kampanye sehingga mereka tidak bisa bekerja maksimal; *Keempat*, tim kampanye nasional berkonsentrasi pada iklan kampanye di media massa, khususnya televisi.

4. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Berbeda dengan pelaksanaan Pemilu Legislatif 2004 yang sempat diwarnai amburadulnya distribusi logistik dan surat suara, pelaksanaan pencoblosan pada Pemilu Presiden Putaran I bisa dilakukan secara serentak di seluruh tanah air pada Senin 5 Juli 2004, mulai pukul 07.00 – 14.00 waktu setempat. Hanya saja pada hari H pemungutan suara terjadi kekacauan

nasional akibat banyaknya surat suara yang dicoblos tembus hingga ke halaman depan, sehingga bisa dianggap tidak sah. Namun KPU cepat bertindak, sehingga kasus coblos tembus itu dinyatakan sah. Akibatnya, para petugas di lapangan banyak yang harus melakukan penghitungan ulang hasil pemungutan suara di TPS.

Penghitungan di TPS dilakukan pada hari itu juga yaitu Senin, 5 Juli 2004, dimulai setelah pencoblosan usai. KPPS lalu membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara di TPS dan kemudian diserahkan kepada PPS. Satu hari setelah penghitungan suara, yaitu pada 6 Juli 2004, mulai pukul 08.00 waktu setempat digelarlah Rapat Pleno Rekapitulasi hasil perolehan suara pada tingkat PPS atau desa/kelurahan yang dihadiri oleh masing-masing Ketua KPPS, saksi dari calon Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Desa, pengawas pemilu dan pemantau. Setelah selesai, PPS menyusun berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara pada tingkat PPS/desa/kelurahan kemudian diserahkan kepada PPK di tingkat kecamatan.

Rapat Pleno Rekapitulasi hasil perolehan suara pada tingkat kecamatan oleh PPK dilaksanakan mulai 9 Juli 2004 jam 08.00 sampai selesai. Rapat pleno tersebut dihadiri pengawas pemilu, camat, ketua PPS, serta para saksi calon Presiden & Wakil Presiden. Setelah selesai, PPK menyusun berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara pada tingkat PPK/Kecamatan yang kemudian diserahkan kepada KPU Kota/Kabupaten.

Rapat pleno rekapitulasi hasil perolehan suara pada tingkat KPU Kota/Kabupaten diadakan sepanjang 12 – 16 Juli 2004. Dalam rapat pleno itu di antaranya dihadiri jajaran Pemda, Panwas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), dan para saksi dari calon Presiden dan Wakil

Presiden. Setelah selesai, KPU Kabupaten/Kota menyusun berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara dan kemudian diserahkan kepada KPU Provinsi. Sesuai Keputusan KPU Nomor 33 Tahun 2004, rapat pleno penetapan hasil di KPU Provinsi digelar antara tanggal 17 – 22 Juli 2004. Sementara penghitungan di tingkat KPU Pusat digelar antara 23 – 25 Juli 2004.

Penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran I di KPU, digelar sepanjang 24 – 26 Juli 2004, dimulai pukul 10.00 WIB. Pada hari pertama, rekapitulasi dilakukan di Jakarta Convention Center, hari kedua di Ballroom Hilton, dan hari ketiga di Gedung KPU.

5. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Pada 26 Juli 2004, KPU menyelesaikan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran I. Semua hasil penghitungan suara tersebut, dituangkan dalam Keputusan KPU Nomor 79 Tahun 2004 tentang Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004. Hasil penghitungan suara, pasangan yang menempati urutan pertama dalam perolehan suara adalah pasangan Susilo Bambang Yudhoyono – M Jusuf Kalla, dengan memperoleh 39.838.184 suara. Sementara urutan kedua ditempati oleh pasangan Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi dengan memperoleh 31.569.104 suara. Sementara pasangan Wiranto – Solahuddin Wahid (26.286.788 suara), Amien Rais – Siswono Yudo Husodo (17.392.931 suara), dan Hamzah Haz – Agum Gumelar (3.569.861 suara).

Total suara sah adalah 118.656.868 suara. Adapun suara tidak sah 2.636.976 (2%). Jumlah kedua kategori suara itu adalah total pemilihan yang menggunakan hak pilih. Jumlah pemilih yang tidak menggunakan haknya sebanyak 31.026.700. KPU menyatakan prihatin karena persentase pemilih yang tidak menggunakan haknya ini lebih

besar daripada ketika pemilu legislatif. Pada pemilu legislatif jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya mencapai 88 persen, sedangkan dalam Pemilu Presiden Putaran I turun menjadi 76 persen.

Karena tidak ada pasangan calon yang meraih suara lebih dari 50%, maka pasangan Susilo Bambang Yudhoyono – M Jusuf Kalla dan pasangan Megawati Soekarnoputri – Hasyim Muzadi akan maju mengikuti Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II, atau Pemilu Presiden Putaran II. KPU menyatakan menghargai semua upaya yang dilakukan oleh para pasangan calon, termasuk upaya hukum dengan membawa keberatan ke Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Pasal 68 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 menyatakan, *“Terhadap penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat diajukan keberatan hanya oleh pasangan calon kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”*

Pasangan Wiranto-Solahuddin Wahid mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Pasangan tersebut mengklaim telah kehilangan suara sebanyak 5.434.660 suara di 26 provinsi sehingga menuntut dilakukannya penghitungan suara ulang. Jika itu dilakukan maka pasangan yang diajukan Partai Golkar ini akan meraih suara 31.721.448. Jumlah itu akan melebihi suara yang diperoleh Megawati-Hasyim yang hanya 26.286.788 suara, sehingga mereka yang akan maju ke Pemilu Presiden Putaran II bersama pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Namun dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, pasangan Wiranto-Solahudin Wahid tidak dapat membuktikan klaimnya, sehingga Mahkamah Konstitusi menolak gugatan Wiranto-Solahuddi, yang berarti membenarkan keputusan KPU tentang penetapan hasil Pemilu Presiden.

D. PELAKSANAAN PEMILU PRESIDEN PUTARAN II

1 Tahapan Pendaftaran Pemilih

Proses pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II tidak dijadwalkan dalam sebuah keputusan sebagaimana tahapan-tahapan pemilu sebelumnya. Untuk melakukan pendaftaran pemilih KPU hanya mengeluarkan surat edaran pada 21 Juli 2004, berisi petunjuk teknis bagaimana pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden Putaran II dilakukan.

Dalam pelaksanaan pendaftaran pemilih dalam Pemilu Presiden Putaran II ini, KPU bekerja sama secara intensif dengan Departemen Dalam Negeri dan pemerintah daerah setempat, khususnya dalam rangka pelibatan Ketua RT/RW di setiap desa/kelurahan untuk mendaftar pemilih baru. Dengan pelibatan Ketua RT/RW ini diharapkan DPT untuk Pemilu Presiden Putaran II akan lebih akurat. Ketua RT/RW selaku kepala lingkungan posisinya sangat penting dalam menentukan keakuratan data penduduk dan pemilih di wilayahnya masing-masing. Alasannya, merekalah yang lebih mengetahui secara pasti kondisi kependudukan di lingkungannya.

Pada 9 Agustus 2004, KPU mengeluarkan Keputusan Nomor 44 Tahun 2004 tentang Jumlah Pemilih dan Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilu Presiden Putaran II. Jumlah pemilih tetap yang dijadikan KPU sebagai dasar perencanaan Pemilu Presiden Putaran II adalah 153.312.436 orang. Angka ini berkurang jika dibandingkan dengan jumlah pemilih Pemilu Presiden Putaran I yang tercatat 155.048.803 orang.

a. Tahapan Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi dan Misi

Setelah beberapa kali melakukan pertemuan dengan tim kampanye pasangan calon peserta Pemilu Presiden

Putaran II, pada 8 September 2004 KPU mengeluarkan Keputusan KPU Nomor 48 Tahun 2004 tentang Kampanye Pemilu Penajaman Visi, Misi, dan Program, yang berlangsung selama tiga hari. Melalui keputusan tersebut, KPU menyebutkan empat hal yang harus menjadi perhatian dalam kegiatan kampanye pasangan calon, yaitu:

- 1) Iklan: KPU memberikan kebebasan kepada setiap tim kampanye untuk membuat iklan tentang penajaman visi, misi, dan program dengan durasi total 20 menit per hari.
- 2) Dialog: KPU memfasilitasi dialog untuk masing-masing calon dengan waktu 45 menit. Hal yang sama juga dapat dilakukan di daerah dengan tim kampanye masing-masing, sementara KPU daerah hanya memfasilitasi.
- 3) Pidato radio dan televisi dengan durasi 10 – 15 menit dengan tema-tema yang telah ditentukan. Siaran antara pukul 06.00 sampai 18.00. Pidato yang akan disiarkan harus mempunyai nilai siaran yang sama.
- 4) Pertemuan terbatas: pada pertemuan terbatas setiap pasangan calon diperkenankan untuk menyebar brosur atau pamflet.

Selanjutnya pada 11 September 2004, KPU menetapkan format dialog calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan dilaksanakan pada 14 – 16 September 2004. Dialog dilakukan di Hotel Hilton, Jakarta, pukul 20.00 – 22.00 WIB. Format dialog dibagi menjadi dua sesi dengan waktu 45 – 50 menit. Kedua pasangan calon tidak dipertemukan dalam satu forum. Setiap pasangan calon akan menghadapi 4 panelis yang berbeda pada setiap harinya sesuai dengan tema yang dibahas.

b. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pelaksanaan Pemilu Presiden Putaran II, pada 20 September 2004 berlangsung sebagaimana diharapkan. Keputusan KPU yang mengizinkan KPPS boleh mulai menghitung sejak pukul 11.30 waktu setempat, ternyata sangat membantu dan meringankan para petugas di TPS-TPS, sehingga mereka bisa menyelesaikan pekerjaan lebih cepat dan lebih baik.

Proses penghitungan suara pun mulai dilakukan secara berjenjang. Pada umumnya penghitungan suara di TPS berlangsung relatif singkat, sekitar 1 jam. Kemudian penghitungan suara di PPS atau desa berlangsung sepanjang tanggal 20 - 22 September 2004. Selanjutnya pada jenjang yang lebih tinggi, di PPK atau kecamatan, rekapitulasi diadakan pada tanggal 23 - 24 September 2004. Kemudian pada 25 - 27 September 2004 dilaksanakan penghitungan di tingkat KPU Kabupaten/Kota. Berikutnya pada 28 September sampai 1 Oktober 2004 dilakukan rekapitulasi penghitungan suara di tingkat KPU provinsi.

Pada Sabtu, 2 Oktober 2004, KPU mulai melaksanakan rekapitulasi manual hasil penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran II secara nasional. Kegiatan yang bertempat di Hotel Borobudur, Jakarta, dilakukan hingga 4 Oktober 2004. Dan sehari setelah itu, atau tanggal 5 Oktober 2004, Presiden dan Wakil Presiden terpilih bisa ditetapkan dan diumumkan. Menurut KPU, sebetulnya hingga Jumat sore, 1 Oktober 2004, masih ada beberapa provinsi yang belum mengirimkan hasil rakapitulasinya, seperti Nusa Tenggara Timur (NTT), Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Maluku, Maluku Utara, Irian Jaya Barat dan Papua. Sebagian besar dise-

babkan hambatan geografis.

Meski begitu, laporan dari daerah-daerah tersebut harus sudah masuk dalam kurun waktu 2 - 4 Oktober 2004. Oleh karena itu penghitungan akan dimulai dari Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), baru kemudian ke provinsi-provinsi yang lebih ke selatan dan ke timur. Peserta rapat pleno rekapitulasi di antaranya KPU Provinsi dan para saksi yang mewakili kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Rapat tersebut juga dihadiri oleh Panwas Pemilu, lembaga-lembaga pemantau, dan pers.

c. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan

Pada Senin siang, 4 Oktober 2004, KPU menyelesaikan rekapitulasi penghitungan manual hasil Pemilu Presiden Putaran II. Dari hasil rekapitulasi yang dilakukan di Hotel Borobudur sejak Sabtu malam, 2 Oktober 2004 hingga Senin 4 Oktober 2004 siang, secara keseluruhan diperoleh jumlah suara sah 114.257.054 suara, dan suara tidak sah 2.405.651 suara. Hal itu berarti seluruh suara yang masuk –menunjukkan jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya– adalah 116.662.705 orang.

Dari total suara sah yang masuk, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono – M. Jusuf Kalla, nomor urut 4 pada surat suara, memperoleh 69.266.350 (60,62%) suara, sedangkan pasangan Megawati Soekarnoputri–Hasyim Muzadi, nomor urut 2, memperoleh 44.990.704 (39,38%) suara. Pada Senin siang itu juga, KPU mengeluarkan Keputusan KPU yang berisi penetapan dan pengumuman hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II.

Selanjutnya berdasarkan jadwal, antara 6 – 8 Oktober

2004, pasangan calon mempunyai kesempatan untuk mengajukan keberatan atas Keputusan KPU soal penetapan hasil tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Namun, pasangan Megawati-Hasyim menyatakan menerima keputusan KPU tersebut.

Dengan tidak adanya permasalahan dalam penetapan hasil tersebut, maka KPU pun segera mempersiapkan diri untuk proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih di MPR. Sesuai SK KPU Nomor 45 Tahun 2004, maka proses pelantikan itu dilakukan pada Rabu 20 Oktober 2004 di Gedung MPR. Proses pelantikan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan M Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 berlangsung lancar.

BAB 8

PENGAWASAN PEMILU PRESIDEN

A. PENGERTIAN PENGAWASAN PEMILU

Tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana disebut dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, khususnya Pasal 77 ayat (1) huruf a, adalah *“mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.”* Untuk itu, Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan kegiatan pengawasan terhadap setiap tahapan dalam dua putaran Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU.

Pengawasan pemilu adalah kegiatan mengamati, mengkaji, memeriksa dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun tujuan pengawasan pemilu adalah untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil), dan dilaksanakannya peraturan perundangan pemilu secara konsisten.

Pengawas pemilu dapat melakukan pengawasan pemilu secara pasif dan aktif. Pengawasan pemilu secara pasif berarti pengawas pemilu sekadar menunggu datangnya informasi atau laporan pelanggaran dari pemilih, peserta pemilu atau pemantau. Sedangkan

pengawasan aktif dapat dilakukan dengan cara: *pertama*, memilih satu atau beberapa fokus sasaran pengawasan di setiap tahapan yang dianggap mempunyai potensi besar bagi terjadinya pelanggaran; dan *kedua*, mengawasi secara acak pada sasaran pengawasan dan daerah pemilihan tertentu.

Pengawas pemilu membuat berita acara untuk setiap laporan atau temuan pelanggaran yang didapatkan dari hasil pengawasan. Temuan yang dimaksud adalah bukti-bukti awal pelanggaran, misalnya surat suara palsu, kaset rekaman, keterangan saksi yang melihat kejadian, sobekan alat peraga kampanye dan lain-lain. Selanjutnya pengawas pemilu melakukan kajian dan memutuskan setiap temuan atau laporan pelanggaran tersebut akan ditindaklanjuti atau tidak, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari dan, bila diperlukan keterangan tambahan, dapat diperpanjang selambatnya menjadi 14 (empat belas) hari setelah temuan atau laporan diterima. Dari hasil kajian tersebut akan diketahui dan disimpulkan apakah laporan atau temuan tersebut mengandung unsur pidana, pelanggaran administratif ataupun bukan suatu pelanggaran.

Bila ternyata laporan tersebut merupakan pelanggaran administrasi, kasusnya diteruskan ke penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya). Sedangkan bila kasusnya mengandung unsur pidana pemilu, maka akan diserahkan kepada penyidik kepolisian untuk diproses lebih lanjut. Kalau kasus tersebut merupakan sengketa, maka harus diselesaikan sendiri oleh pengawas pemilu.

Pelanggaran administrasi adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tentang persyaratan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 dan ketentuan-ketentuan yang dibuat oleh KPU lewat keputusan-keputusannya. Pelanggaran pidana adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004. Sedangkan sengketa pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang disebabkan perbedaan penafsiran atau ketidaksepa-

katan yang berhubungan dengan fakta, kegiatan, hukum dan kebijakan, yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu.

Pada bab ini digambarkan secara umum hasil pengawasan yang berupa masalah-masalah yang menonjol dalam pelaksanaan setiap tahapan dalam dua kali putaran Pemilu Presiden; sedangkan tentang pelanggaran dan penanganannya, serta sengketa dan penyelesaiannya yang terjadi pada setiap tahapan akan dipaparkan dalam bab berikutnya.

B. PENGAWASAN PEMILU PRESIDEN PUTARAN I

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Pelanggaran administrasi dan pidana pada pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara umum dianggap seolah tidak penting bagi masyarakat. Pemberitan tentang hal tersebut memang terus bermunculan, tapi kasus-kasus yang sampai di pengawas pemilu langsung dikoordinasikan dengan PPK/PPS untuk segera diselesaikan. Penguluran pengumuman DPT juga berhasil mengurangi ketidakpuasan penduduk yang belum terdaftar sebagai pemilih.

Meskipun jumlahnya relatif sedikit dibandingkan dengan pada Pemilu Legislatif 2004, masih saja ada petugas pendaftar yang melakukan kerja asal-asalan pada Tahapan Pendaftaran Pemilih Presiden. Para petugas masih saja mendaftarkan penduduk berdasarkan kartu keluarga atau dokumen lain tanpa melakukan pengecekan lebih lanjut di lapangan.

2. Tahapan Pendaftaran Peserta

Persyaratan kesehatan untuk Calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, Pasal 6 huruf d, *“mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden,”* ternyata menimbulkan

multiinterpretasi sehingga memaksa KPU untuk membuat kebijakan memperjelas ketentuan tersebut dengan merujuk pada pengertian-pengertian kesehatan yang bisa diuji oleh para dokter.

Kebijakan KPU yang memperjelas persyaratan kesehatan jasmani dan rohani, serta keputusannya yang membatalkan nama KH Abdurrahman Wahid sebagai calon presiden, mendorong Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dan KH Abdurrahman Wahid melancarkan gugatan terhadap KPU melalui lembaga peradilan. PKB dan KH Abdurrahman Wahid juga mengajukan permohonan kepada Panwas Pemilu untuk bersengketa dengan KPU. Panwas Pemilu menilai sengketa KH Abdurrahman Wahid dengan KPU adalah bagian kewenangannya, sementara KPU berpandangan keputusannya sudah bersifat final dan mengikat sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi oleh siapapun, termasuk oleh Panwas Pemilu.

Perbedaan pandangan antara Panwas Pemilu dengan KPU atas masalah sengketa yang diajukan oleh KH Abdurrahman Wahid, sebetulnya merupakan implikasi dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 yang tidak jelas mengatur tentang sengketa yang menjadi tugas dan wewenang pengawas pemilu. Masalah ini sebetulnya sudah terjadi pada Pemilu Legislatif 2004 di mana banyak KPU Kabupaten/Kota yang mengabaikan keputusan-keputusan atas kasus sengketa yang ditangani Panwas Pemilu Kabupaten/Kota karena keputusan-keputusan tersebut berbeda dengan keputusan-keputusan yang telah diambil oleh KPU Kabupaten/Kota.

3. Tahapan Kampanye

Meskipun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 merupakan yang pertama kali diselenggarakan di Indonesia,

namun kampanye pada pemilu ini tidak begitu meriah sebagaimana terlihat pada kampanye pemilu legislatif. Banyak faktor yang menyebabkan hal ini. Salah satunya adalah karena masyarakat sudah jenuh dengan keterlibatan mereka dalam suasana hingar-bingar kampanye legislatif sebelumnya, Maret 2004.

Kampanye merupakan tahapan yang paling rawan terjadinya pelanggaran terhadap aturan. Pelanggaran yang paling banyak terjadi berupa pelanggaran administrasi, seperti pelanggaran lalu-lintas, kegiatan kampanye tanpa surat pemberitahuan, dan kampanye yang jadwal pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemberitahuan kepada pihak kepolisian. Selain itu masih banyak ditemukan keterlibatan pejabat negara maupun PNS dalam kegiatan kampanye, termasuk pelanggaran penggunaan fasilitas negara.

Hasil investigasi pengawas pemilu menunjukkan bahwa para pengelola dana kampanye Pemilu Presiden tidak sungguh-sungguh menerapkan ketentuan-ketentuan tentang Pengelolaan Dana Kampanye Pemilu Presiden. KPU sendiri dihadapkan pada situasi sulit, menindaklanjuti temuan pengawas pemilu dengan risiko kemungkinan dicoretnya pasangan calon yang kemudian menimbulkan gejolak politik; atau membiarkan begitu saja kasus penyelewengan pengelolaan dana, dengan kemungkinan legitimasi Pemilu Presiden bisa dipertanyakan, begitu pula legitimasi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

4. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Pada hari H Pemilu Presiden Putaran I –yang merupakan pemilihan presiden secara langsung yang pertama di Indonesia– berlangsung lancar dan aman. Hal ini menunjukkan bahwa rakyat sebetulnya sudah siap berdemokrasi dan

menjalankan pemilu yang *fair*. Namun, barangkali, karena merupakan pengalaman pertama, penyelenggara pemilu kurang cermat dalam mendesain lipatan surat suara hingga mengakibatkan terjadinya kasus "coblos tembus" di mana-mana. Untungnya KPU segera bertindak dan mengesahkan kasus coblos tembus tersebut, sehingga ketegangan yang sempat terjadi di TPS dan PPS pada saat penghitungan dan rekapitulasi hasil pemilu, bisa segera diatasi. Beruntung surat edaran KPU yang mengesahkan coblos tembus tersebut tidak dipermasalahkan oleh Mahkamah Agung, sehingga legitimasi formal hasil pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak terganggu.

Jika dibandingkan dengan pemilu legislatif, pelanggaran yang terjadi pada hari-H Pemilu Presiden Putaran I memang jauh lebih sedikit. Namun jika dilihat kualitas pelanggarannya, sesungguhnya pelanggaran pada Pemilu Presiden Putaran I jauh lebih berat. Di Tawau, Sabah, Malaysia, petugas penyelenggara Pemilu mencoblos 7.200 surat suara sebelum digunakan. Hal serupa juga terjadi di Kabupaten Timika, Papua, di mana petugas telah mencoblos 3.200 surat suara. Sekali lagi hal ini menunjukkan pelanggaran pemilu pada hari-H justru lebih banyak dilakukan oleh petugas pemilu di lapangan.

Pelanggaran yang paling fenomenal pada Pemilu Presiden Putaran I adalah pegearahan belasan ribu orang dari daerah lain untuk mencoblos di Pondok Pesantren Al Zaytun, Indramayu, Jawa Barat. Memang pemilih dimungkinkan untuk mencoblos di tempat lain, tetapi harus menjalani prosedur tertentu. Di antaranya, harus melapor ke PPS setempat. Melihat jumlah pemilih yang sangat besar, kasus tersebut tidak mungkin terjadi bila tidak difasilitasi oleh petugas pemilu setempat, baik KPU Kabupaten/Kota maupun PPK. Sayangnya, KPU tidak langsung bersikap tegas –bahkan terkesan cenderung menco-

ba menutupi kesalahan yang dilakukan bawahannya— sehingga kasus tersebut tidak bisa diatasi secepatnya.

5. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu

Tidak seperti penghitungan suara pemilu legislatif, proses penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran I berlangsung lancar tanpa hambatan, dan oleh karena itu KPU berhasil menetapkan hasil pemilu sesuai jadwal. Meskipun demikian, salah satu pasangan calon dari lima pasangan calon yang ada, yakni pasangan calon Wiranto – Sholahuddin mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi karena mereka menilai Keputusan KPU Nomor 79 Tahun 2004 tentang Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran I telah merugikan dirinya. Pasangan itu mengklaim bahwa pihaknya kehilangan banyak suara sehingga gagal mengikuti putaran kedua. Namun dalam persidangan, Wiranto-Solahudin tidak bisa membuktikan klaimnya secara meyakinkan, sehingga Mahkamah Konstitusi menolak gugatan mereka dan membenarkan keputusan KPU.

C. PENGAWASAN PEMILU PRESIDEN PUTARAN II

1. Tahapan Pendaftaran Pemilih

Pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden Putaran II tidak dijadwalkan oleh KPU sehingga dari awal petugas-petugas di lapangan tidak mengetahui, bahwa sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden Putaran II harus dilakukan pendaftaran pemilih. Namun, karena jarak antara pendaftaran pemilih Pemilu Presiden Putaran I dengan pendaftaran pemilih Pemilu Presiden Putaran II cukup dekat sehingga memudahkan petugas, khususnya PPS/PPK untuk mendaftar mereka yang memiliki hak pilih tapi belum terdaftar dan mencoret mereka yang sudah terdaftar tapi sudah tidak memiliki hak pilih lagi.

Keterlibatan Ketua RT/RW di setiap desa/kelurahan untuk pendaftaran pemilih Pemilu Presiden Putaran II ini menjadikan proses penyisiran ulang pemilih menjadi efektif.

2. Tahapan Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi dan Misi

Meskipun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 telah menegaskan adanya kampanye penajaman visi, misi dan program yang diatur dan didanai oleh KPU, namun dalam jadwal pemilu, KPU ternyata tidak mencantumkan secara khusus agenda kampanye penajaman visi, misi dan program sehingga petugas di lapangan tidak mempersiapkan diri sejak dini. Memang dalam kampanye tiga hari ini tidak diperkenankan kampanye dalam bentuk rapat umum, namun pelaksanaan kampanye pertemuan terbatas tetap saja perlu dikoordinasikan antara tim kampanye dengan penyelenggara pemilu serta kepolisian guna mengantisipasi segala kemungkinan.

Kampanye penajaman visi, misi dan program untuk Pemilu Presiden Putaran II sendiri berjalan biasa-biasa saja. Apa yang disebut dengan penajaman visi, misi dan program sama sekali tidak terlihat karena tim kampanye dan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebetulnya hanya mengulang-ulang materi kampanye yang sudah disampaikan pada kampanye Pemilu Presiden Putaran I. Bahkan, acara debat antarcalon atau pasangan calon yang mestinya dapat mempertajam visi, misi dan program masing-masing calon malah ditiadakan oleh KPU, hanya karena salah satu pasangan calon tidak menginginkannya.

Pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana pada masa kampanye penajaman visi, misi dan program tetap saja terjadi, meski kampanye kali ini berjalan tanpa *greget*. Pelanggaran administrasi diwarnai oleh perubahan dari

kampanye terbatas mejadi kampanye rapat umum serta pemasangan alat peraga yang tidak pada tempatnya, sedangkan pelanggaran pidana didominasi oleh kampanye di luar jadwal, penggunaan fasilitas negara, penghinaan, dan politik uang. Penanganan kasus administrasi maupun pidana, belum semaksimal yang diinginkan oleh Pengawas Pemilu.

Dari sejumlah kasus pelanggaran kampanye pada periode Pemilu Presiden Putaran II, terdapat satu masalah yang menjadi sorotan masyarakat, yakni pemasangan iklan berjudul "Sayembara Mega Fakta" di media cetak nasional (*Kompas*, *Media Indonesia*, *Indo Pos*) pada 6 September 2004, atau dua pekan sebelum hari H pemungutan suara Pemilu Presiden Putaran II. Secara legal formal, "Sayembara Mega Fakta" tidak dapat dikategorikan sebagai kampanye. Namun, menurut hasil kajian Panwas Pemilu, iklan itu menimbulkan beberapa masalah: *pertama*, berkembangnya polemik di masyarakat; *kedua*, berpotensi merugikan salah satu pasangan calon; *ketiga*, terdapat ketidakwajaran pemberian beasiswa; dan *keempat*, belum dipenuhinya semua persyaratan penyelenggaraan sayembara. Oleh karena itu, Panwas Pemilu merekomendasikan agar sayembara tersebut ditunda pelaksanaannya sampai proses pemilu presiden selesai.

3. Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

Tahap pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran II secara umum berjalan baik. Tak ada lagi kesalahan nasional, seperti coblos tembus. Proses penghitungan suara juga berlangsung lancar sehingga KPU bisa menepati jadwal penetapan hasil pemilu. Memang ada beberapa TPS yang harus dilakukan pemungutan suara ulang, namun itu lebih disebabkan oleh perilaku curang pemilih yang berhasil ditangkap, dan juga faktor keteledoran petugas TPS. Tetapi

kasus seperti ini jumlahnya sangat sedikit.

Berdasarkan temuan Panwas Pemilu dan Panwas Pemilu Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur, di negara bagian Kuching dan Sabah, Malaysia, yang berbatasan dengan Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur, terdapat ratusan ribu pemilih Indonesia yang sedang bekerja di sana. Para Tenaga Kerja Indonesia (TKI) mengalami kesulitan teknis untuk menggunakan hak pilihnya pada hari H pemungutan dan penghitungan suara. Penyebabnya: *pertama*, majikan mereka berkeras agar mereka tetap bekerja, sementara pemungutan suara berlangsung tidak pada hari libur di Malaysia; *kedua*, lokasi TPSLN jauh dari tempat bekerja, sehingga para TKI enggan mendatangnya. Sementara pencoblosan via pos pun juga belum tentu menjangkau pemilih karena para TKI bekerja di pedalaman, yang belum tentu lancar pengiriman suratnya. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan surat suara rawan diselewengkan seperti pada kasus 7.200 suara yang dicoblos sebelum digunakan yang terjadi di Tawau, Sabah, Malaysia Timur.

Meskipun pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran II merupakan proses yang sederhana dan dipantau serius oleh banyak pihak, namun dalam pelaksanaannya tetap saja terjadi pelanggaran, baik pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana. Pelanggaran yang terjadi umumnya disebabkan oleh dua hal: *pertama*, adanya pemilih atau tim pendukung pasangan calon yang terobsesi untuk memenangkan calonnya sehingga melakukan pelanggaran, seperti mencoblos dua kali atau mengubah hasil penghitungan suara; *kedua*, karena keteledoran petugas di lapangan sehingga terjadi kesalahan prosedur pemungutan dan penghitungan suara.

4. Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan

Pemilu Presiden 2004 akhirnya menghasilkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan M Jusuf Kalla sebagai pemenang dan ditetapkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia untuk periode 2004 - 2009. Tidak ada gugatan atas penetapan KPU tersebut, sehingga agenda pemilu dilanjutkan dengan acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang dilakukan pada 20 Oktober 2004 di hadapan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Proses pelantikan berjalan lancar dan tertib.

BAB 9

PELANGGARAN PEMILU PRESIDEN DAN PENANGANANNYA

A. PENGERTIAN PELANGGARAN PEMILU PRESIDEN

Tugas dan wewenang pengawas pemilu sebagaimana disebut dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, khususnya Pasal 77 ayat (1) huruf a, adalah *“mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.”* Untuk itu, Panwas Pemilu dan jajarannya melakukan kegiatan pengawasan pemilu per tahapan sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU. Pada saat melakukan pengawasan per tahapan tersebut, Panwas Pemilu dan jajarannya juga menjalankan tugas dan wewenang yang lain, yaitu huruf b, *“menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilu,”* dan huruf d, *“meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada institusi yang berwenang.”*

Selanjutnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Pengawas Pemilu mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterimanya (dari pemilih, peserta pemilu dan pemantau) dan setiap temuan pelanggaran yang didapatkan dari kegiatan peng-

awasan (aktif). Pengawas mempunyai waktu 7 (tujuh) hari, atau jika diperlukan keterangan tambahan bisa ditambah 7 (tujuh) hari lagi atas laporan dan temuan, untuk memutuskan apakah akan ditindaklanjuti atau tidak ditindaklanjuti. Laporan dan temuan yang merupakan pelanggaran administrasi diteruskan ke pelaksana pemilu (KPU dan jajarannya); laporan dan temuan yang merupakan pelanggaran pidana pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian.

Pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan persyaratan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 (seperti persyaratan untuk menjadi calon presiden dan wakil presiden) dan ketentuan-ketentuan operasional yang dibuat oleh KPU lewat keputusan-keputusannya (seperti keputusan tentang pedoman kampanye, keputusan tentang pemungutan dan penghitungan suara dan lain-lain). Sedangkan pelanggaran pidana pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan pidana pemilu, yang secara pasti diatur dalam Bab XII Ketentuan Pidana Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, yang terdiri atas 4 (empat) pasal dan 26 (dua puluh enam ayat, serta 1 (satu) pasal yang mengatur pidana buat penyelenggara pemilu atau pasangan calon.

Untuk penanganan pelanggaran pidana pemilu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 mengatur, bahwa penyidikan diselesaikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak laporan dari pengawas pemilu diterima. Setelah itu penyidik kepolisian diberi waktu 7 (tujuh) hari untuk menyerahkan ke penuntut umum. Lalu penuntut umum melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri selambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya berkas perkara dari penyidik. Selanjutnya pengadilan negeri diberi waktu 21 (dua puluh satu) hari untuk membuat keputusan atas perkara yang diajukan penuntut umum; dan bila dibanding, pengadilan tinggi mempunyai waktu 14 (empat belas) hari untuk membuat keputusan. Hanya perkara yang ancaman hukumannya 18 (depalan belas) bulan atau lebih yang bisa di-

banding, sedangkan perkara yang ancamannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan selesai pada pengadilan negeri, alias tidak bisa dibanding.

Jika penanganan kasus pelanggaran pidana cukup jelas prosedurnya (hukum acaranya), tidak demikian halnya penanganan kasus pelanggaran administrasi di kantor penyelenggara pemilu (KPU dan jajarannya). Undang-undang tidak mengatur lebih lanjut soal ini, demikian juga KPU tidak membuat pedoman atau petunjuk teknis internal untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi yang diserahkan oleh pengawas pemilu di berbagai tingkatan. Inilah yang menjadi salah satu sebab mengapa penanganan kasus-kasus administrasi banyak yang tidak jelas.

B. PELANGGARAN ADMINISTRASI DAN PENANGANANNYA

Selama Tahapan Pendaftaran Pemilih, pengawas pemilu mendapatkan temuan dan laporan dari masyarakat tentang pelanggaran administrasi sebanyak 23 kasus. Semua kasus tersebut diteruskan ke pelaksana pemilu (KPU dan jajarannya) agar ditindaklanjuti. Tidak ada data resmi tentang berapa kasus pelanggaran administrasi yang ditindaklanjuti oleh penyelenggara pemilu. Namun, melihat tidak berkembangnya masalah pendaftaran pemilih ini, kasus-kasus yang diteruskan oleh pengawas pemilu tersebut diperkirakan langsung ditindaklanjuti. Apalagi, Panwas Pemilu Kecamatan yang menemukan kasus, biasanya langsung berkoordinasi dengan PPK/PPS untuk segera membereskan masalah pendaftaran pemilih.

Dalam pelaksanaan Tahapan Pendaftaran Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004, Panwas Pemilu tidak menemukan atau menerima laporan pelanggaran. Masalah terbesar pada tahapan ini justru adanya sengketa antara calon peserta pemilu yang tidak diloloskan oleh KPU dengan KPU.

Pada Tahapan Kampanye, secara umum pelanggaran administrasi yang terjadi di seluruh Indonesia mempunyai modus yang hampir

sama. Jenis pelanggaran administrasi yang paling menonjol adalah: konvoi dan arak-arakan peserta kampanye yang mengganggu penggunaan jalan raya, dilibatkannya anak-anak dalam kampanye, PNS terlibat menjadi anggota tim kampanye, kampanye dilakukan di luar jadwal, pemasangan atribut kampanye yang melanggar peraturan daerah, termasuk pemasangannya di lokasi fasilitas umum maupun di sekolah dan lain-lain.

Pelanggaran administrasi, baik yang merupakan hasil temuan pengawas pemilu maupun laporan masyarakat, ditindaklanjuti dengan meneruskan kasusnya ke KPU sesuai tingkatan masing-masing. Salah satu kasus administrasi yang dilaporkan Panwas Pemilu di tingkat pusat dan ditindaklanjuti KPU dengan mengeluarkan surat peringatan adalah kasus kampanye yang dilakukan Menteri Agama Said Agil Al Munawar. Tabel 09 menunjukkan berapa kasus administrasi yang terjadi pada Tahapan Kampanye pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I.

Beberapa modus pelanggaran administrasi yang terjadi pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan suara antara lain: surat suara tidak terisi nomor, foto, dan nama pasangan calon; jumlah, bentuk, ukuran, dan warna surat suara tidak sesuai dengan ketentuan KPU; jumlah surat suara yang dicetak tidak sama dengan jumlah pemilih dan atau tambahannya kurang atau lebih dari 2,5% dari jumlah pemilih; penggunaan tambahan surat suara tidak dibuat berita acaranya; format berita acara tidak sesuai dengan yang diharapkan KPU; pencoblosan tidak sesuai dengan ketentuan; dan jumlah pemilih di setiap TPS lebih banyak dari 300 orang.

Selama masa pemungutan dan penghitungan suara, pengawas pemilu mencatat ada 662 temuan dan laporan pelanggaran administrasi. Dari jumlah tersebut yang diteruskan ke KPU sebanyak 648 kasus. Karena ketiadaan mekanisme dan prosedur penanganan kasus administrasi di kantor penyelenggara pemilu, maka pengawas pemilu tidak mengetahui secara pasti berapa jumlah yang diselesai-

**TABEL 09 | PELANGGARAN ADMINISTRASI TAHAPAN KAMPANYE,
PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PUTARAN I**

NO.	PANWAS	LAPORAN/ TEMUAN	DITERUSKAN KE KPU	DITINDAKLANJUTI KPU
1	Pusat	3	3	na
2	NAD	0	0	0
3	Sumut	0	0	0
4	Sumbar	7	4	na
5	Riau	0	0	0
6	Jambi	0	0	0
7	SUMSEL	12	12	na
8	Bengkulu	2	2	na
9	Lampung	12	12	na
10	Babel	4	4	na
11	Kep. Riau	0	0	0
12	DKI Jakarta	51	51	na
13	Jawa Barat	33	33	na
14	Jawa Tengah	41	41	12
15	DI Yogyakarta	13	13	na
16	Jawa Timur	85	62	17
17	Banten	0	0	0
18	Bali	33	33	33
19	NTB	0	0	0
20	NTT	14	14	na
21	Kalbar	1	1	1
22	Kalteng	0	0	0
23	Kalsel	0	0	0
24	Kaltim	10	4	4
25	Sulut	0	0	0
26	Sulteng	0	0	0
27	Sulsel	0	0	0
28	Sulta	8	0	0
29	Gorontalo	0	0	0
30	Maluku	2	2	2
31	Maluku Utara	0	0	0
32	Irjabar	0	0	0
33	Papua	3	2	na
	TOTAL	334	293	69

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

kan oleh pelaksana. Namun pengawas mencatat setidaknya ada 122 kasus diselesaikan oleh penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan.

Lalu pada Tahapan Penetapan Hasil Pemilu untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I, Panwas Pemilu tidak menemukan adanya pelanggaran administrasi. Hal ini menunjukkan kinerja KPU dan jajarannya yang semakin baik. Bahkan, ketika pasangan Wiranto-Solahuddin mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi, gugatan tersebut ditolak karena tidak didukung bukti.

Selanjutnya memasuki Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II, pada Tahapan Pendaftaran Pemilih, jajaran pengawas pemilu mencatat hanya dua kasus pelanggaran administrasi, yakni ada penduduk belum sempat didaftar padahal sudah memiliki hak pilih. Kasus tersebut langsung diteruskan ke PPS/PPK untuk diselesaikan.

Salah satu bentuk pelanggaran administrasi yang menonjol pada Tahapan Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi dan Misi dalam Pemilu Presiden Putaran II adalah banyaknya pertemuan yang tidak dijadwalkan sebagai kampanye terbatas kemudian berubah menjadi ajang kampanye. Pertemuan-pertemuan tersebut dikemas dalam bentuk peringatan hari agama, istigotsah, diskusi dan seminar. Selain itu, kasus pemasangan alat peraga kampanye di sekolah dan kantor pemerintah juga banyak terjadi di berbagai daerah. Dalam masa kampanye yang tiga hari ini pengawas mendapatkan temuan dan laporan pelanggaran administrasi sebanyak 83 kasus, dan setelah dikaji, sebanyak 76 kasus diteruskan ke penyelenggara pemilu, sebagaimana tertera dalam Tabel 10.

Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran II, jajaran pengawas pemilu menerima dan menemukan 192 kasus pelanggaran administrasi, sebagaimana tampak pada Tabel 11. Modus pelanggaran administrasi yang banyak ditemukan dan dilaporkan ke pengawas pemilu pada tahapan ini adalah: jumlah pemilih lebih dari 300 orang; penghitungan suara dimulai sebelum pukul 13.00 padahal belum semua pemilih datang

**TABEL 10 | PELANGGARAN ADMINISTRASI TAHAPAN
KAMPANYE, PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
PUTARAN II**

NO.	PANWAS	LAPORAN/ TEMUAN	DITERUSKAN KE KPU	DITINDAKLANJUTI KPU
1	Pusat	0	0	0
2	NAD	13	13	na
3	Sumut	0	0	0
4	Sumbar	3	3	na
5	Riau	0	0	0
6	Jambi	0	0	0
7	SUMSEL	12	12	na
8	Bengkulu	2	2	na
9	Lampung	3	3	3
10	Babel	1	0	0
11	Kep. Riau	0	0	0
12	DKI Jakarta	0	0	0
13	Jawa Barat	8	8	na
14	Jawa Tengah	14	11	na
15	DI Yogyakarta	6	4	1
16	Jawa Timur	5	4	na
17	Banten	0	0	0
18	Bali	4	4	4
19	NTB	2	2	na
20	NTT	0	0	0
21	Kalbar	0	0	0
22	Kalteng	1	1	na
23	Kalsel	0	0	0
24	Kaltim	1	1	1
25	Sulut	0	0	0
26	Sulteng	5	5	na
27	Sulsel	0	0	0
28	Sulta	1	1	0
29	Gorontalo	0	0	0
30	Maluku	0	0	0
31	Maluku Utara	0	0	0
32	Irjabar	0	0	0
33	Papua	2	2	na
	TOTAL	83	76	9

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

ke TPS; protes dari saksi peserta pemilu tidak dihiraukan oleh KPPS; KPPS tidak memberikan salinan berita acara penghitungan suara kepada saksi yang hadir; saksi dan pemantau tidak diperkenankan menghadiri penghitungan suara di PPS/PPK.

**TABEL 11 | PELANGGARAN ADMINISTRASI TAHAPAN PEMUNGUTAN
DAN PENGHITUNGAN SUARA, PEMILU PRESIDEN DAN
WAKIL PRESIDEN PUTARAN II**

NO.	PANWAS PEMILU/ PANWAS PROVINSI	JUMLAH KASUS	DITERUSKAN KE KPU*)	DIHENTIKAN	SISA	DITANGANI KPU
1	Panwas Pemilu 1)	0	0	0	0	0
2	NAD	7	1	0	6	1
3	Sumatera Utara	1	1	0	0	1
4	Sumatera Barat	0	0	0	0	0
5	Riau	2	0	0	0	0
6	Jambi	0	0	0	0	0
7	Sumatera Selatan	4	4	0	0	na
8	Bengkulu	8	8	0	0	na
9	Lampung	0	0	0	0	0
10	Babel	0	0	0	0	0
11	Kepulauan Riau	0	0	0	0	0
12	DKI Jakarta	0	0	0	0	0
13	Jawa Barat	3	1	2	0	na
14	Jawa Tengah	21	3	18	0	na
15	DI Yogyakarta	12	5	7	0	4
16	Jawa Timur	47	36	11	0	3
17	Banten	0	0	0	0	0
18	Bali	43	43	0	0	43
19	Nusa Tenggara Barat	5	5	0	0	na
20	Nusa Tenggara Timur	0	0	0	0	0
21	Kalimantan Barat	0	0	0	0	0
22	Kalimantan Tengah	0	0	0	0	0
23	Kalimantan Selatan	2	2	0	0	na
24	Kalimantan Timur	7	7	0	0	0
25	Sulawesi Utara	24	0	0	0	0
26	Sulawesi Tengah	0	0	0	0	0
27	Sulawesi Selatan	0	0	0	0	0
28	Sulawesi Tenggara	0	0	0	0	0
29	Gorontalo	0	0	0	0	0
30	Maluku	0	0	0	0	0
31	Maluku Utara	0	0	0	0	0
32	Irian Jaya Barat	0	0	0	0	0
33	Papua	6	4	2	0	na
JUMLAH		192	120	40	6	52

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

Dari Tabel 11 di atas terlihat bagaimana efektivitas penanganan pelanggaran administrasi atas kasus-kasus yang diteruskan oleh pengawas pemilu. Dari 120 kasus pelanggaran administrasi, hanya 52 kasus yang diselesaikan oleh KPU dan jajarannya. Bagi pengawas, ini menunjukkan bahwa efektivitas penanganan pelanggaran administrasi masih rendah. Meski demikian, pengawas pemilu menyadari, penyelenggara pemilu maupun aparat penegak hukum menghadapi kesulitan-kesulitan untuk bisa menindaklanjuti laporan pengawas, antara lain karena keterbatasan waktu.

Akhirnya, pada Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan, Panwas Pemilu tidak menemukan adanya pelanggaran administrasi. Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik sesuai jadwal, pada 20 Oktober 2004.

**TABEL 12 | REKAPITULASI PELANGGARAN ADMINISTRASI PER
PUTARAN/TAHAPAN, PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL
PRESIDEN 2004**

NO.	PUTARAM/TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN ADMINISTRASI		
		LAPORAN DITERIMA	DITERUSKAN KE KPU	DITANGANI KPU
I	PUTARAN I			
1	Pendaftaran Pemilih	23	21	7
2	Pendaftaran Calon	0	0	0
3	Kampanye	334	293	69
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	662	648	122
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0
II	PUTARAN II			
6	Pendaftaran Pemilih	2	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	83	76	9
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	192	120	52
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0
	TOTAL	1296	1158	259

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

C. PELANGGARAN PIDANA DAN PENANGANANNYA

Pengawas pemilu tidak menemukan banyak kasus pelanggaran pidana pada pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Jika pun ada, lebih karena ketidakpahaman pemilih atau kesemberonoan petugas dalam menjalankan tugasnya. Ada kasus di mana pemilih memberikan keterangan asal-asalan sehingga pemberian informasi yang tidak benar mengenai diri sendiri atau orang lain untuk pendaftaran pemilih. Tindakan tersebut bisa terkena delik pidana pemilu. Kasus lain, ada petugas mendata pemilih hanya berdasarkan perkiraan atau kartu keluarga tanpa melakukan pengecekan lagi. Untuk kasus-kasus seperti itu, pengawas pemilu umumnya tidak meneruskan ke penyidik melainkan mengingatkan petugas pemilu agar kesalahan-kesalahan dalam pendaftaran pemilih dikoreksi sehingga menjadi benar.

Pelanggaran pidana pemilu banyak terjadi pada Tahapan Kampanye, seperti kampanye yang dilakukan pada masa tenang, penggunaan fasilitas pemerintah oleh pejabat atau kader partai politik yang duduk di lembaga legislatif, keterlibatan pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri mulai tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota. Salah satu kasus pelanggaran pidana dalam tahapan ini yang berakhir dengan vonis di pengadilan adalah kasus penggunaan fasilitas negara yang terjadi di Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur. Pelaku, seorang staf honorer PNS di Kabupaten Malinau, divonis denda Rp 350 ribu dan pidana kurungan 15 hari dengan masa percobaan 7 bulan di Pengadilan Negeri Tarakan.

Selama masa kampanye Pemilu Presiden Putaran I jajaran pengawas pemilu menerima laporan dan menemukan 110 kasus pelanggaran pidana pemilu. Setelah dikaji, 78 kasus di antaranya diteruskan ke penyidik kepolisian. Sepanjang yang dapat dipantau oleh Panwas Pemilu, dari seluruh kasus yang diteruskan ke polisi tersebut, polisi melimpahkan 33 kasus ke kejaksaan. Sedangkan yang dibawa ke pengadilan sebanyak 30 kasus dan seluruhnya mendapat vonis.

Beberapa modus pelanggaran pidana yang terjadi pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Presiden I adalah memilih menggunakan kartu pemilih milik orang lain; ada orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan hak pilihnya; memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah; mencoblos surat suara yang belum digunakan. Tabel 14 memperlihatkan jumlah kasus pelanggaran yang diposes pengawas pemilu beserta efektivitas penanganannya di kepolisian, kejaksaan dan pengadilan.

Pada Tahapan Penetapan Hasil Pemilu Presiden Putaran I tidak terjadi pelanggaran pidana. Selanjutnya memasuki Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II, agenda pemilu dimulai dengan pendaftaran pemilih. Selama Tahapan Pendaftaran Pemilih ini, pengawas pemilu juga tidak mendapatkan temuan dan laporan pelanggaran pidana.

Memasuki Tahapan Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi Misi dan Program yang berlangsung selama tiga hari terjadi beberapa pelanggaran pidana. Kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas yang dilakukan di luar jadwal kampanye yang diatur oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah salah satu bentuk pelanggaran pidana. Selain itu, juga terjadi kasus politik uang, yakni menjanjikan dan atau memberikan uang/barang untuk memilih pasangan calon tertentu. Di beberapa daerah pengawas pemilu juga mencatat penggunaan fasilitas negara untuk kampanye; ada kasus penghinaan terhadap calon lain, antara lain dengan membeberkan informasi melalui tabloid *Fakta*, yang tak jelas siapa penerbitnya. Pada masa kampanye penajaman visi, misi dan program ini pengawas pemilu menerima laporan dan menemukan sebanyak 42 kasus dugaan pelanggaran pidana. Sebanyak 24 kasus di antaranya diteruskan ke penyidik.

Selama Tahapan Pemungutan dan Penghitungan suara Pemilu Presiden Putaran II, jajaran Pengawas Pemilu menerima laporan dan menemukan 44 kasus dugaan pelanggaran pidana. Sebagaimana tertera di Tabel 13, dari jumlah tersebut setelah dilakukan pengkajian, sebanyak 24 kasus diteruskan ke penyidik kepolisian untuk ditindaklanjuti. Beberapa modus pelanggaran pidana yang banyak ditemukan dan dilaporkan kepada pengawas pemilu adalah: memilih menggunakan dokumen orang lain untuk mencoblos lebih dari sekali; saksi melakukan kekerasan dan ancaman kekerasan; dan politik uang, dalam arti memberikan atau menjanjikan uang/barang agar memilih pasangan calon tertentu.

TABEL 13 | PELANGGARAN PIDANA TAHAPAN PEMUNGUTAN DAN PENGHITUNGAN SUARA, PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PUTARAN II

NO.	PANWAS PEMILU/ PANWAS PROVINSI	JUMLAH KASUS	DITERUSKAN KE PENYIDIK	DIHENTI- KAN	DITERUSKAN KE KEJAKSAAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	VONIS
1	NAD	2	0	2	0	0	0
2	Sumatera Utara	6	0	6	0	0	0
3	Sumatera Barat	0	0	0	0	0	0
4	Riau	1	1	0	0	0	0
5	Jambi	0	0	0	0	0	0
6	Sumatera Selatan	0	0	0	0	0	0
7	Bengkulu	0	0	0	0	0	0
8	Lampung	2	2	0	1	0	0
9	Babel	0	0	0	0	0	0
10	Kepulauan Riau	0	0	0	0	0	0
11	DKI Jakarta	0	0	0	0	0	0
12	Jawa Barat	5	4	1	1	1	1
13	Jawa Tengah	7	5	2	4	3	3
14	DI Yogyakarta	4	1	3	Na	0	0
15	Jawa Timur	5	1	4	1	0	0
16	Banten	0	0	0	0	0	0
17	Bali	0	0	0	0	0	0
18	NTB	0	0	0	0	0	0

PELANGGARAN PEMILU PRESIDEN

NO.	PANWAS PEMILU/ PANWAS PROVINSI	JUMLAH KASUS	DITERUSKAN KE PENYIDIK	DIHENTI- KAN	DITERUSKAN KE KEJAKSAAN	DILIMPAHKAN KE PENGADILAN	VONIS
19	NTT	0	0	0	0	0	0
20	Kalimantan Barat	0	0	0	0	0	0
21	Kalimantan Tengah	0	0	0	0	0	0
22	Kalimantan Selatan	1	1	0	1	1	0
23	Kalimantan Timur	0	0	0	0	0	0
24	Sulawesi Utara	0	0	0	0	0	0
25	Sulawesi Tengah	0	0	0	0	0	0
26	Sulawesi Selatan	Na	Na	na	na	na	na
27	Sulawesi Tenggara	0	0	0	0	0	0
28	Gorontalo	0	0	0	0	0	0
29	Maluku	0	0	0	0	0	0
30	Maluku Utara	0	0	0	0	0	0
31	Irian Jaya Barat	0	0	0	0	0	0
32	Papua	11	9	2	0	0	0
	JUMLAH	44	24	20	8	5	4

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu na = not available

Akhirnya, pada Tahapan Penetapan Hasil Pemilu dan Pelantikan, tidak terjadi pelanggaran pidana. Ketetapan KPU tidak digugat ke Mahkamah Konstitusi oleh peserta yang kalah, dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilakukan sesuai jadwal pada 20 Oktober 2004.

TABEL 14 | REKAPITULASI PELANGGARAN PIDANA PER TAHAPAN PADA PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN 2004

NO.	PUTARAN/TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	DIPUTUS PN
I	PUTARAN I					
1	Pendaftaran Pemilih	16	14	14	14	14
2	Pendaftaran Calon	0	0	0	0	0
3	Kampanye	110	78	33	30	30

MASALAH, PELANGGARAN, DAN SENGKETA PEMILU

NO.	PUTARAN/TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PIDANA				
		LAPORAN DITERIMA	KE PENYIDIK	KE KEJAKSAAN	KE PENGADILAN	DIPUTUS PN
II	PUTARAN II					
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	62	47	34	31	29
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0	0
6	Pendaftaran Pemilih	0	0	0	0	0
7	Kampanye dalam bentuk Penajaman Visi Misi	42	24	5	2	2
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	44	24	8	5	4
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0	0
	TOTAL	274	187	94	82	79

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

BAB 10

SENGKETA PEMILU PRESIDEN DAN PENYELESAIANNYA

A. PENGERTIAN SENGKETA PEMILU PRESIDEN

Tugas dan wewenang Pengawas Pemilu sebagaimana disebut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, khususnya Pasal 77 ayat (1) huruf a, adalah “*mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilu.*” Pengawas pemilu melakukan kegiatan pengawasan pemilu per tahapan sesuai dengan jadwal yang sudah ditetapkan oleh KPU. Pada saat melakukan pengawasan per tahapan tersebut, Panwas Pemilu dan jajarannya juga menjalankan tugas dan wewenang yang lain, yakni “*menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu,*” seperti tertulis pada Pasal 77 ayat (1) huruf c.

Tugas dan wewenang pengawas pemilu untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilu tersebut tentu saja dikecualikan dari sengketa pemilu yang mempersoalkan hasil pemilu, karena hal ini merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi. Pasal 24 C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama

dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilu. Ini berarti kasus-kasus sengketa yang terjadi pada tahapan-tahapan pemilu, kecuali Tahapan Penetapan Hasil Pemilu menjadi tugas dan wewenang jajaran pengawas pemilu untuk menyelesaikannya, sesuai dengan tingkatannya.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tidak menyebutkan secara khusus apa yang dimaksud dengan sengketa pemilu (di luar sengketa hasil pemilu) itu. Demikian juga tidak ada perintah dari undang-undang agar KPU membuat keputusan yang memerinci tentang sengketa pemilu. Karena Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 memerintahkan kepada Panwas Pemilu untuk memerinci uraian tugas dan wewenang pengawas pemilu, maka tentang sengketa pemilu lalu diatur oleh Keputusan Panwas Pemilu Nomor 20 Tahun 2003 tentang Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut keputusan tersebut, sengketa pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak atau suatu ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, di mana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda dan penghindaran dari pihak lain, yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu. Adapun pihak-pihak yang dapat terlibat dalam sengketa pemilu adalah penyelenggara pemilu, peserta pemilu, calon anggota legislatif, pemilih dan pemantau. Para pihak yang memohon adanya penyelesaian sengketa pemilu yang melibatkan dirinya disebut pemohon; sedang pihak yang terlibat sengketa pemilu dengan pemohon disebut termohon, yang masing-masing bisa memberikan kuasa kepada pihak lain untuk mewakili dalam tahapan penyelesaian sengketa.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tidak ada rumusan atau pasal yang mengecualikan penyelenggara pemilu (KPU

dan jajarannya) dari pihak pemohon atau termohon, juga tidak ada larangan untuk menjadikan keputusan penyelenggara pemilu sebagai obyek sengketa. Namun, dalam banyak kasus, keputusan apapun yang dikeluarkan pengawas pemilu sebagai penyelesaian suatu sengketa yang menyangkut keputusan penyelenggara pemilu, sering tidak berjalan efektif. Walaupun menurut undang-undang keputusan pengawas pemilu bersifat final dan mengikat, dalam banyak kasus –bila keputusan pengawas pemilu itu tidak sejalan dengan keputusan penyelenggara pemilu– penyelenggara pemilu cenderung mengabaikannya.

B. MEKANISME PENYELESAIAN SENGKETA PEMILU

Pasal 81 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 menyebutkan tiga mekanisme penyelesaian sengketa yang harus dijalankan oleh pengawas pemilu: *pertama*, mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk musyawarah mufakat; *kedua*, apabila tidak tercapai kesepakatan, pengawas pemilu menawarkan alternatif penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa; *ketiga*, apabila alternatif yang ditawarkan tidak diterima oleh pihak-pihak yang bersengketa, dengan mempertimbangkan keberatan yang diajukan oleh pihak yang bersengketa, pengawas pemilu membuat keputusan final dan mengikat. Proses penyelesaian sengketa diselesaikan paling lama 14 hari sejak pihak-pihak yang bersengketa dipertemukan.

C. KASUS-KASUS SENGKETA PEMILU

Dengan mempertimbangkan pengalaman Pemilu 1999 dan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003, potensi sengketa dalam Pemilu Presiden 2004 sesungguhnya cukup besar. Namun dalam pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, potensi-potensi sengketa itu tidak banyak yang muncul ke permukaan. Pada Tahap Pendaftaran Pemilih, misalnya, baik pada putaran pertama maupun putaran kedua, tidak ada kasus

sengketa pemilu yang ditemukan atau dilaporkan ke Pengawas Pemilu, baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota maupun kecamatan.

Masalah sengketa yang kemudian menjadi isu paling kontroversial sepanjang Pemilu Presiden 2004 terjadi pada Tahapan Pendaftaran Peserta Pemilu, ketika KPU mengumumkan bahwa pasangan calon KH Abdurrahman Wahid-Marwah Daud Ibrahim dinyatakan tidak memenuhi persyaratan kesehatan sehingga digugurkan pencalonannya. Atas keputusan KPU tersebut, PKB dan KH Abdurrahman Wahid melapor ke Panwas Pemilu untuk bersengketa dengan KPU. Dalam kasus ini PKB dan KH Abdurrahman Wahid berkedudukan sebagai pemohon dan KPU sebagai termohon.

Namun KPU menyatakan bahwa keputusan mengenai penetapan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan oleh parpol atau gabungan parpol adalah final dan mengikat. Oleh karena itu, KPU menganggap tidak ada sengketa dengan PKB selaku partai politik yang mengajukan pasangan calon presiden-wakil presiden tersebut. Dengan surat tersebut, KPU menempatkan diri sebagai pihak yang berhak menentukan mana kasus yang boleh dianggap sengketa atau bukan sengketa.

Sikap KPU tersebut berbeda dengan posisi yang diambil Panwas Pemilu yang mendasarkan diri pada Pasal 80 Ayat (4) dan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Pasal 80 Ayat (4) menyebutkan, *“Panwas Pemilu mempunyai tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”* Sementara Pasal 81 Ayat (1) menyatakan, *“Panwas Pemilu menyelesaikan sengketa melalui tahapan: a. mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa untuk musyawarah dan mufakat; b. apabila tidak tercapai kesepakatan, Panwas Pemilu menawarkan alternatif penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa; c. apabila ketentuan sebagaimana dimaksud (a) dan (b) tidak diterima oleh pihak-pihak yang*

bersengketa, dengan mempertimbangkan keberatan-keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang bersengketa, Panwas Pemilu membuat keputusan final dan mengikat."

Setelah mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa dilakukan, maka Panwas Pemilu menilai ada kekeliruan atau kekurangcermatan pihak KPU dalam menetapkan status pencalonan Abdurrahman Wahid. *Pertama*, KPU tidak memenuhi asas kecermatan formal dan tidak menjalankan kewenangan yang mestinya dilakukan dalam menilai kemampuan kesehatan, bahwa pemohon masih tidak produktif untuk menjalankan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden; *Kedua*, sesuai dengan sifat sengketa atas keputusan KPU yang merupakan suatu putusan pejabat tata usaha negara yang bersifat individual, konkret, dan final, maka pemohon dapat menguji keputusan tersebut melalui jalur peradilan khususnya di Peradilan Tata Usaha Negara.

Seperti kasus-kasus sengketa yang terjadi di antara calon anggota DPR dan DPRD pada Pemilu Legislatif 2004, keputusan sengketa yang dikeluarkan pengawas pemilu tidak akan efektif bila keputusan tersebut bertentangan dengan keputusan yang telah diambil oleh KPU atau KPU daerah. Ini sangat logis karena setiap institusi selalu ingin mempertahankan keputusan yang telah diambil. Dan itu terjadi kembali pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam kasus sengketa antara PKB dan Gus Dur dengan KPU tersebut, secara nyata tampak bahwa KPU tak mengindahkan masalah tersebut dan tetap menganggap bahwa lembaga tersebut tak mempunyai urusan sengketa dengan PKB atau Gus Dur.

Pada Tahapan Kampanye, kasus sengketa yang sempat ditangani Pengawas Pemilu adalah ketika tim kampanye pasangan calon presiden dan wakil presiden tidak melakukan pemberitahuan soal perubahan jadwal kampanye, yang berakibat terjadinya tumpang-tindih dalam kampanye. Panwas Pemilu membantu menyelesaikan permasalahan dengan menjadi mediator antara pihak-pihak yang

bersengketa melalui musyawarah dan mufakat.

Potensi-potensi sengketa sebetulnya cukup besar dalam kampanye pertemuan terbatas pada Pemilu Presiden Putaran II. Namun, karena kampanye dalam bentuk penajaman visi, misi dan program tersebut lebih mengandalkan kampanye di media massa, maka sengketa-sengketa yang terkait dengan perebutan tempat kampanye, misalnya, tidak terjadi. Selama tiga hari masa kampanye pengawas hanya menerima laporan satu kasus sengketa. Kasus tersebut bisa diselesaikan lewat jalan musyawarah. Tabel 15 memperlihatkan kasus-kasus sengketa dan penyelesaiannya pada Tahapan Kampanye Pemilu Presiden Putaran I.

Kasus-kasus sengketa yang terjadi pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara, baik pada putaran pertama maupun kedua, umumnya dapat diselesaikan dengan cepat. Dalam kasus coblos tembus, misalnya, kesepakatan cepat tercapai sehingga ketegangan di TPS bisa diselesaikan. Demikian juga ketegangan saat rekapitulasi akibat adanya perbedaan hasil rekapitulasi antara saksi dengan petugas, cepat bisa diselesaikan karena hal ini terjadi lebih karena ketidak-sungguhan saksi di dalam menjalankan tugas, misalnya penghitungan belum selesai tetapi sudah meninggalkan tempat.

Pada Tahapan Penetapan Hasil Pemilu, masalah sengketa yang muncul menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Pasangan Wiranto dan Solahuddin mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi karena telah dirugikan oleh keputusan KPU. Mereka mengklaim telah kehilangan 5.434.660 suara di 26 provinsi sehingga menuntut dilakukannya penghitungan suara ulang ke Mahkamah Konstitusi. Menurut pasangan tersebut, bila penghitungan ulang dilakukan, maka calon yang diajukan Partai Golkar itu akan meraih 31.721.448 suara. Jumlah itu akan melebihi suara yang diperoleh Megawati dan Hasyim yang hanya 26.286.788 suara, sehingga mereka yang akan maju ke Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II bersama pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan M Jusuf Kalla.

TABEL 15 | SENGKETA TAHAPAN KAMPANYE PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PUTARAN I

NO.	PANWAS	LAPORAN/ TEMUAN	MUSYAWARAH/ MUFAKAT	ALTERNATIF DARI PANWAS	PUTUSAN FINAL
1	Pusat	1	0	0	1
2	NAD	0	0	0	0
3	Sumut	0	0	0	0
4	Sumbar	0	0	0	0
5	Riau	0	0	0	0
6	Jambi	0	0	0	0
7	Sumsel	0	0	0	0
8	Bengkulu	0	0	0	0
9	Lampung	0	0	0	0
10	Babel	0	0	0	0
11	Kep. Riau	0	0	0	0
12	DKI Jakarta	0	0	0	0
13	Jawa Barat	2	2	0	0
14	Jawa Tengah	2	2	0	0
15	DI Yogyakarta	1	0	0	0
16	Jawa Timur	30	22	6	1
17	Banten	0	0	0	0
18	Bali	3	3	0	0
19	NTB	0	0	0	0
20	NTT	0	0	0	0
21	Kalbar	0	0	0	0
22	Kalteng	0	0	0	0
23	Kalsel	0	0	0	0
24	Kaltim	0	0	0	0
25	Sulut	0	0	0	0
26	Sulteng	0	0	0	0
27	Sulsel	0	0	0	0
28	Sulta	0	0	0	0
29	Gorontalo	0	0	0	0
30	Maluku	0	0	0	0
31	Maluku Utara	0	0	0	0
32	Irjabar	0	0	0	0
33	Papua	4	4	0	0
	JUMLAH	43	33	6	2

Sumber: Sekretariat Panwas Pemilu

Mahkamah Konstitusi segera menyidangkan gugatan sengketa hasil penghitungan suara Pemilu Presiden yang diajukan tim advokasi pasangan calon Wiranto – Solahuddin Wahid. Namun, mereka tidak siap menunjukkan bukti-bukti adanya kesalahan penghitungan suara yang dilakukan KPU. Berkali-kali majelis hakim meminta agar Tim Wiranto – Solahuddin menunjukkan bukti-bukti yang memperkuat gugatannya, namun berkali-kali juga mereka tidak bisa menunjukkannya. Meski tanpa bukti otentik, Tim Wiranto – Solahuddin juga sempat menunjuk telah terjadi salah penghitungan suara di beberapa titik TPS, PPS dan PPK. Namun, dengan gampang tuduhan itu dibantah oleh Tim KPU. Panwas Pemilu pun juga memastikan bahwa di titik-titik yang dipermasalahkan oleh Tim Wiranto – Sholahuddin itu telah diselesaikan di lapangan.

Akhirnya pada 9 Agustus 2004, Mahkamah Konstitusi membuat keputusan terhadap perkara yang diajukan oleh pasangan calon Wiranto – Sholahuddin tersebut. Menurut Mahkamah Konstitusi, tidak terdapat bukti-bukti atas klaim kehilangan suara pemohon sebagaimana disampaikan oleh tim kuasa hukum Wiranto-Sholahuddin. Pemohon tidak bisa menunjukkan bukti-bukti kehilangan suara pada saat pemeriksaan bukti-bukti di persidangan. Oleh karena itu, gugatan pasangan calon Wiranto – Solahuddin ditolak, dan Keputusan KPU Nomor 79 Tahun 2004 tentang Penetapan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran I tetap diberlakukan.

Selanjutnya, keputusan KPU tentang Keputusan KPU Nomor 98 Tahun 2004 tentang Penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran II, yang dikeluarkan pada 4 Oktober 2004, tidak mendapatkan perlawanan dari pasangan Megawati-Hasyim, sehingga pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono – M Jusuf Kalla dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia pada 20 Oktober 2004.

**TABEL 16 | REKAPITULASI SENKETA PEMILU PER PUTARAN/
TAHAPAN PADA PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
2004**

NO.	PUTARAN/TAHAPAN PEMILU	SENKETA			
		DITERIMA	MUSYAWARAH	ALTERNATIF	KEPUTUSAN FINAL
I	PUTARAN I				
1	Pendaftaran Pemilih	1	1	0	0
2	Pendaftaran Calon	1	0	0	1
3	Kampanye	10	8	2	0
4	Pemungutan dan Penghitungan Suara	19	14	3	0
5	Penetapan Hasil Pemilu	0	0	0	0
II	PUTARAN II				
6	Pendaftaran Pemilih	0	0	0	0
7	Kampanye dalam Bentuk Penajaman Visi Misi	1	1	0	0
8	Pemungutan dan Penghitungan Suara	11	9	1	1
9	Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan	0	0	0	0
	TOTAL	43	33	6	2

BAB 11

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. KESIMPULAN

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004, yang berlangsung tertib, lancar dan aman membuktikan bahwa rakyat Indonesia telah siap berdemokrasi, siap memilih presiden dan wakil presiden secara langsung, sekaligus siap menerima kekalahan bila calon yang didukungnya ternyata tidak memenangkan pemilihan. Kekhawatiran bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan menimbulkan bentrok antarpendingung juga tak terbukti. Baik pada masa kampanye, pemungutan dan penghitungan suara maupun pasca pengumuman hasil pemilu, juga nyaris tidak terjadi ketegangan-ketegangan antarpendingung, sebagaimana diperkirakan sebelumnya.

Tingkat pendidikan politik rakyat sudah cukup baik dan tingkat kesadaran rakyat untuk menjaga kedamaian pemilu demikian tinggi sehingga tak dapat diprovokasi. Bahkan ketika memasuki putaran kedua, di mana masing-masing tim kampanye dan pendukungnya mulai menyebarkan fitnah dan saling menjelekkkan, rakyat tidak terprovokasi, mereka menikmatinya sebagai sebuah persaingan politik biasa. Oleh karena itu ketika KPU menyatakan tidak ada debat lagi

antar calon, maka sebagian besar pemilih kecewa, karena tidak bisa menikmati pertarungan seru di antara dua pasangan calon yang akan merebut hati pemilih.

Jika Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2004 berhasil dilakukan dengan tertib, lancar dan damai, maka penghargaan pertama-tama harus diberikan kepada rakyat yang telah mampu mengikuti proses pemilu secara baik dan mampu mengendalikan diri sehingga tidak terjadi kekerasan dalam momen persaingan politik. Penghargaan kedua tentu harus diberikan kepada KPU yang berhasil merencanakan, menggerakkan, mengkoordinasikan dan mengendalikan pelaksanaan pemilu di tengah-tengah ketiadaan referensi. Memang di sana-sini tampak sekali kegagalan dan kepanikan KPU dalam menghadapi masalah-masalah teknis pemilu di lapangan, seperti dalam kasus coblos tembus halaman depan surat suara dan kasus pengerahan massa di Pondok Pensantren Al Zaytun, Indramayu, Jawa Barat, namun pada akhirnya kasus-kasus tersebut bisa diselesaikan dengan baik.

Pengadaan logistik Pemilu Legeslatif 2004 agaknya menjadi pengalaman berharga buat KPU dalam mempersiapkan pendistribusian logistik Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, baik putaran pertama maupun putaran kedua. KPU juga cukup berhasil mensosialisasikan kegiatan-kegiatan pemilu presiden sehingga rakyat mengetahui persis apa yang harus dilakukan. Jika pun terjadi kasus coblos tembus halaman depan surat suara, hal itu terjadi lebih karena desain dan teknis lipatan yang tidak cermat. Koordinasi dengan instansi terkait, khususnya dengan kepolisian tampak efektif, sehingga masalah-masalah ketertiban dan pengamanan yang terjadi pada masa kampanye dan pemungutan dan penghitungan suara bisa dikendalikan dengan baik.

Koordinasi dengan jajaran Departemen Dalam Negeri dan pemerintahan daerah dalam menjalankan kegiatan pendaftaran pemilih, juga berjalan baik. Pada tahap pendaftaran pemilih ini

sempat terjadi pelanggaran administrasi maupun pidana, namun secara umum dianggap seolah tidak penting bagi masyarakat. Pengawas pemilu yang mendapatkan informasi dan laporan kasus-kasus pelanggaran langsung dikoordinasikan dengan PPK/PPS untuk segera diselesaikan. Perpanjangan waktu pengumuman DPT juga berhasil mengurangi ketidakpuasan penduduk yang belum terdaftar sebagai pemilih. Keterlibatan Ketua RT/RW di setiap desa/ke-luarahan untuk pendaftaran pemilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadikan proses penyisiran ulang pemilih menjadi efektif.

Tahapan pencalonan merupakan tahapan yang paling banyak menyedot perhatian, akibat ketidakjelasan persyaratan kesehatan untuk menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini memaksa KPU membuat kebijakan untuk memperjelas ketentuan tersebut dengan merujuk pada pengertian-pengertian kesehatan yang bisa diuji oleh para dokter. Kebijakan KPU itu ternyata berdampak pada pembatalan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden K.H. Abdurrahman Wahid – Marwah Daud Ibrahim yang diajukan PKB. Panwas Pemilu sendiri menilai KPU kurang cermat dalam membuat keputusan tentang K.H. Abdurrahman Wahid sehingga bisa disengketakan oleh yang bersangkutan. Panwas Pemilu menilai sengketa K.H. Abdurrahman Wahid dengan KPU adalah bagian kewenangannya, sementara KPU berpandangan keputusannya sudah bersifat final dan mengikat sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi oleh siapapun, termasuk oleh Panwas Pemilu.

Meskipun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan yang pertama kalinya diselenggarakan di Indonesia, namun kampanyenya tidak begitu meriah sebagaimana terlihat pada kampanye pemilu legisaltif. Banyak faktor yang menyebabkan hal ini, salah satunya karena masyarakat sudah jenuh dengan suasana kampanye, karena sejak Maret 2004 mereka sudah terlibat hingar bingar kampanye pemilu legisaltif. Meski demikian tetap saja terjadi banyak

pelanggaran, seperti pelanggaran lalu-lintas, kegiatan kampanye tanpa surat pemberitahuan, dan kampanye yang jadwal pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemberitahuan kepada pihak kepolisian. Selain itu masih ditemukan keterlibatan pejabat negara maupun PNS dalam kegiatan kampanye, termasuk mengenai penggunaan fasilitas negara. Dan yang paling penting adalah terjadi pelanggaran dalam laporan pengelolaan dana kampanye. Hanya saja karena pengaturan mengenai masalah ini tidak jelas dan pelanggaran tidak dikenai sanksi, maka masalah ini tetap saja menggantung dan mengganggu legitimasi proses dan hasil Pemilu Presiden.

Selain masalah coblos tembus yang bisa segera diatasi oleh KPU, pada hari-H Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebetulnya tidak banyak terjadi pelanggaran sebagaimana terjadi pada pemilu legislatif. Namun jika dilihat kualitas pelanggaran, sesungguhnya pelanggaran pada Pemilu Presiden jauh lebih berat. Di Tawau Sabah Malaysia, petugas mencoblos 7.200 suara sebelum digunakan, hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Timika Papua di mana petugas telah mencoblos 3.200 suara. Selain itu juga terjadi pengerahan pemilih dari daerah lain di Pondok Pesantren Al Zaytun, Indramayu. Sekali lagi hal ini menunjukkan pelanggaran pemilu pada hari-H justru lebih banyak dilakukan oleh petugas pemilu di lapangan.

Tidak seperti penghitungan suara pemilu legislatif, proses penghitungan suara Pemilu Presiden berlangsung lancar tanpa hambatan, dan oleh karena itu KPU berhasil menetapkan hasil pemilu sesuai jadwal. Meskipun demikian salah satu pasangan calon dari lima pasangan, yakni pasangan calon Wiranto – Sholahuddin mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi. Gugatan ini membuktikan bahwa selancar dan secermat apapun hasil pemilu yang ditetapkan KPU punya potensi digugat oleh peserta pemilu. Memang akhirnya gugatan tersebut dikandaskan oleh Mahkamah Konstitusi, namun kasus ini menunjukkan bahwa dalam proses penghitungan suara jajaran KPU harus kerja ekstra hati-hati agar hasil tetap *valid*.

Secara umum, penanganan kasus pelanggaran administrasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diteruskan pengawas pemilu ke penyelenggara pemilu di berbagai tingkatan, tidak memuaskan. Berdasarkan catatan pengawas pemilu, dari 1.158 kasus pelanggaran administrasi yang diteruskan pengawas pemilu ke penyelenggara pemilu, hanya 259 kasus yang diselesaikan oleh penyelenggara pemilu. Mungkin kasus yang telah diselesaikan lebih banyak dari angka itu, hanya karena tidak ada mekanisme dan prosedur baku untuk menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, maka pengawas pemilu pun tidak tahu pasti berapa sesungguhnya kasus yang benar-benar diselesaikan oleh penyelenggara pemilu. Tiadanya mekanisme dan prosedur penyelesaian kasus pelanggaran administrasi tersebut juga membuat sebagian penyelenggara pemilu tidak bersungguh-sungguh menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi yang direkomendasikan pengawas pemilu.

Bagaimana dengan penanganan kasus pelanggaran pidana yang oleh pengawas pemilu diteruskan ke penyidik kepolisian, lalu dilimpahkan ke kejaksaaan dan disidangkan di pengadilan? Dari data-data yang dikumpulkan dari provinsi, Panwas Pemilu mencatat pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ini terdapat 64 vonis. Ini pencapaian yang luar biasa, mengingat pada Pemilu 1999 hanya terdapat empat vonis kasus pelanggaran pemilu.

Meskipun demikian, dari sisi pengawas pemilu, tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu belum memuaskan. Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ini, dari 274 laporan/temuan pelanggaran pidana pemilu yang diterima, pengawas pemilu meneruskan 187 kasus ke penyidik kepolisian. Dari jumlah tersebut yang dilimpahkan ke kejaksaaan hanya 94 kasus, sehingga tingkat efektivitas penanganan dari pengawas ke kepolisian hanya 50%. Dari 94 kasus yang dilimpahkan kepolisian ke kejaksaaan, ternyata hanya 82 kasus yang berhasil di bawa ke persidangan. Sehingga tingkat efektifitas penanganan kasus dari polisi ke jaksa hanya 87%.

Mengapa tingkat efektivitas penanganan kasus pelanggaran pidana pemilu dari pengawas pemilu ke kepolisian, dan dari kepolisian ke kejaksaan serta dari kejaksaan ke pengadilan tidak maksimal? *Pertama*, koordinasi antar pengawas pemilu dengan kepolisian belum berjalan dengan baik; *kedua*, adanya penilaian polisi/jaksa bahwa bukti-bukti yang bisa digunakan untuk menjerat pelaku tidak cukup; *ketiga*, adanya keputusan diskresi dari polisi/jaksa untuk tidak menindaklanjuti kasus-kasus pelanggaran pidana yang disampaikan oleh pengawas pemilu; *keempat*, adalah pembiaran kasus tanpa alasan yang jelas. Dalam hal ini kasus-kasus yang diajukan pengawas pemilu dibiarkan begitu saja hingga akhirnya kadaluwarsa. Seperti diketahui Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 membatasi penanganan kasus di kepolisian hanya 30 hari dan di kejaksaan 14 hari. Dan sayangnya, justru pada pada wilayah ini sebagian besar kasus yang tidak tertangani terjadi.

Kasus-kasus sengketa yang menjadi kewenangan pengawas pemilu untuk menyelesaikannya, pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ternyata tidak sebesar yang diperkirakan sebelumnya. Meskipun tidak banyak, terdapat satu kasus yang menyedot perhatian nasional, yakni ketika K.H. Abdurrahman Wahid meminta Panwas Pemilu untuk menyelesaikan kasus sengketannya dengan KPU. Panwas Pemilu sendiri menilai, KPU tidak cermat dalam mengambil keputusan tentang pencoretan Abdurrahman Wahid dari daftar calon, sehingga permintaan Abdurrahman Wahid tersebut harus diterima. Sikap ini didasari oleh ketentuan undang-undang yang memberikan tugas dan wewenang Panwas Pemilu untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Proses penyelesaian sengketa pun dilakukan secara bertahap, mulai dari jalan musyawarah antar pihak, menawarkan alternatif penyelesaian, sampai dengan membuat keputusan final dan mengikat. Namun KPU yang juga berpegang pada undang-undang berpandangan bahwa keputusannya sudah final dan mengikat sehingga tidak bisa dipersoalkan lagi oleh

siapapun termasuk oleh Panwas Pemilu. Kasus ini menunjukkan bahwa masalah sengketa pemilu harus diperjelas lagi agar tidak menimbulkan multitafsir dan kontroversi dalam penyelenggaraan pemilu yang akan datang.

B. REKOMENDASI UMUM

Sistem Pemilu: Ke depan perlu dibangun suatu sistem Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang memberikan peluang untuk munculnya calon independen, dengan persyaratan yang sama ketatnya dengan calon dari partai politik. Lalu persyaratan partai atau gabungan partai untuk bisa mencalonkan dikurangi untuk memperkecil dominasi partai besar. Sebaiknya, Pemilu Presiden dipisahkan dengan Pemilu Legislatif untuk menghindari kejenuhan dan mengganggu kehidupan sektor lain. Agar rakyat mengetahui persis kualitas visi dan misi calon, maka perlu dilakukan debat antarcalon berkeliling ke beberapa lokasi penting di Indonesia.

Pengaturan: Pengaturan pemilu harus dibuat dalam satu paket perundang-undangan yang komprehensif dan detil, sehingga tidak terlalu banyak membebani KPU untuk membuat kebijakan/regulasi. Paket perundang-undangan pemilu itu bisa terdiri dari: (1) undang-undang yang mengatur sistem pemilu dan komisi pemilihan umum; (2) undang-undang yang mengatur pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota; (3) undang-undang yang mengatur pemilihan anggota DPD; (4) undang-undang yang mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden; (5) undang-undang yang mengatur pemilihan Kepala Daerah.

Hak Pilih: Meskipun sudah berkali-kali menyelenggarakan pemilu, namun administrasi pemilih masih buruk. Untuk itu ke depan perlu membangun sistem pendaftaran yang bisa mencegah terjadinya penduduk pemilih terdaftar lebih dari sekali, orang meninggal/pindah masuk daftar. Perlu juga memaksimalkan peran kepala desa/lurah dan ketua RT/RW untuk menghindari adanya

penduduk yang tidak terdaftar sebagai pemilih. Lalu memberikan sanksi kepada petugas yang sengaja, lalai atau tidak sungguh-sungguh sehingga menghilangkan hak pilih orang lain.

Kepesertaan: Untuk menghindari perdebatan tentang sah tidaknya seseorang menjadi calon presiden dan wakil presiden yang akan dipilih, maka persyaratan peserta Pemilu Presiden harus jelas sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda dan memaksa KPU membuat kebijakan/regulasi. Selain itu untuk menangani kasus di luar hasil pemilu, calon harus diberi peluang yang pasti untuk menguji hasil keputusan KPU yang dianggap merugikan.

Penyelenggaraan: Untuk mematangkan persiapan pemilu (nasional), undang-undang harus sudah disahkan paling lambat dua tahun sebelum pelaksanaan. Pengadaan logistik pemilu perlu didesentralisasikan ke penyelenggara pemilu daerah dengan catatan standarisasi logistik harus diperjelas. Selaku penyelenggara pemilu, KPU jangan terlalu banyak dibebani fungsi-fungsi regulasi atau pembuatan kebijakan, tapi harus mengutamakan fungsi administrasi dan eksaminasi. Fungsi eksekusi, dalam beberapa hal bisa dibanding atau dialihkan ke lembaga lain. Misalnya dalam penetapan calon terpilih, calon yang merasa dirugikan bisa melakukan banding atas keputusan KPU; sementara sanksi pemberian peringatan dan penghentian kampanye bisa diserahkan ke pengawas pemilu. Struktur penyelenggara pemilu, dari KPU – KPU Provinsi – KPU Kabupaten/Kota disusun secara hirarkis agar KPU Provinsi dapat mengontrol KPU Kabupaten/Kota secara efektif. Persyaratan untuk menjadi PPK, PPLN dan PPS dengan melarang anggota dan pengurus partai politik; proses rekrutmen dilakukan secara ketat dengan standar yang jelas.

Pengawasan: Untuk menjaga independensi dan efektivitas kerja pengawas pemilu, Panwas Pemilu sebaiknya dibentuk oleh Presiden dan atau bersama DPR, dan dibentuk sebelum pendaftaran pemilih dimulai. Lalu hubungan pengawas pemilu – penyelenggara pemilu perlu dipertegas. Pengawas Pemilu perlu dibentuk sampai tingkat

desa guna memaksimalkan pengawasan terutama pada tahap pemungutan dan penghitungan suara. Selain itu pemberian hak akses informasi kepada pengawas harus diberikan sanksi buat bagi yang melanggarnya. Mekanisme dan prosedur penanganan kasus pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana perlu diperjelas agar terdapat kepastian status kasus.

Pemidanaan: Perlu dipertegas apakah tindak pidana pemilu tergolong jenis pelanggaran ataupun kejahatan, bila pelanggaran (seperti kampanye di luar jadwal), memang hukumannya ringan bisa berupa denda, tapi jika kejahatan (seperti memalsukan ijasah) hukumannya harus berat. Selain itu, perlu dilakukan kriminalisasi terhadap beberapa perbuatan yang menyimpang dari prinsip pemilu yang luber dan jurdil, misalnya pejabat publik yang mengarahkan anak buahnya untuk memilih peserta pemilu tertentu.

Perseengketaan: Perlu diperjelas pengertian, ruang lingkup dan obyek sengketa yang bisa ditangani oleh pengawas pemilu. Lalu perlu diatur bahwa perseorangan dapat menjadi pihak yang mengajukan permohonan sengketa hasil pemilu bila hal itu berkaitan dengan haknya.

C. REKOMENDASI PER PUTARAN

1. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran I

Penguluran waktu pengumuman DPT memang membantu PPK/PPS untuk mendaftar pemilih yang masih terlewat dalam daftar tambahan. Sebetulnya penguluran itu tidak perlu dilakukan apabila pendaftaran pemilih tambahan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ditopang oleh sosialisasi yang maksimal. Akibat penguluran pengumuman DPT ini berdampak pada penyediaan surat suara berserta perlengkapannya dan TPS.

Untuk meningkatkan profesionalitas para petugas pendaftaran pemilih tambahan, mereka tidak saja perlu diting-

katkan kemampuan teknisnya tetapi juga harus didukung oleh gaji/honor yang memadai. Selain itu koordinasi dengan jajaran pemerintah (dalam hal ini camat, kepala desa/lurah dan ketua RT/RW) harus diintensifkan untuk memaksimalkan kerja pendaftaran pemilih tambahan. Dan sanksi yang tegas perlu diberikan kepada petugas pendaftar yang malas atau sembrono dalam bekerja.

Agar tidak menimbulkan interpretasi dan memaksa penyelenggara untuk membuat kebijakan yang memperjelas ketentuan persyaratan calon presiden dan wakil presiden, maka ketentuan persyaratan calon presiden dan wakil presiden harus dirumuskan secara jelas dan pasti. Karena bila persyaratan tidak jelas dan tidak pasti sehingga memerlukan penjelasan lagi, maka hal tersebut akan menimbulkan masalah dan ketegangan-ketegangan politik dalam pelaksanaan pemilu.

Guna menghindari terjadinya perbedaan tafsir tentang sengketa pemilu di luar sengketa hasil pemilu, maka undang-undang yang mengatur pemilu harus memperjelas masalah ini. Pengertian, obyek, materi dan waktu penanganannya serta siapa yang berwenangan menangani sengketa harus diperjelas. Demikian juga keputusan atas sengketa harus dijalankan oleh semua pihak, dan jika ada pihak yang tidak menjalankan keputusan tersebut harus diberikan sanksi. Oleh karena itu undang-undang yang menyebutkan bahwa keputusan KPU bersifat final dan mengikat, yang kenyataannya bertabrakan dengan rumusan undang-undang yang menyatakan bahwa keputusan sengketa yang diambil pengawas pemilu juga bersifat final dan mengikat, harus diperjelas lagi.

Pihak-pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan KPU perlu diberi ruang untuk mempersoalkannya secara hukum. *Pertama*, hal ini memaksa KPU untuk ekstra hati-hati dalam membuat keputusan; *kedua*, memberi peluang koreksi atas

kemungkinan terjadinya kesalahan keputusan KPU. Oleh karena itu diperlukan mekanisme banding untuk menguji keputusan KPU dan mekanisme itu harus diatur dalam kerangka pemilu. Sebab kalau mekanisme hukum biasa, misalnya menggugat ke pengadilan negeri atau menggugat ke pengadilan tata usaha negara, maka membutuhkan waktu yang lama, yang mana hal ini tidak sejalan dengan proses pelaksanaan pemilu yang berjalan cepat.

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden yang berurutan tidak saja mengganggu kehidupan sektor lain, tetapi juga membuat jenuh masyarakat. Hal ini tampak jelas dari rendahnya antusiasme masyarakat dalam kampanye Pemilu Presiden, meski kali ini adalah Pemilu Presiden yang pertama. Oleh karena itu maka sebaiknya dibuat rentang waktu yang cukup jarang antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden.

Aturan tentang kampanye harus jelas dan tegas sehingga pengawasan bisa dilakukan secara efektif. Untuk penanganan kasus administrasi, diperlukan mekanisme dan prosedur penanganan kasus pelanggaran administrasi di kantor penyelenggara pemilu, sehingga kasus-kasus yang diteruskan oleh pengawas pemilu memiliki status yang jelas: ditindaklanjuti, tidak ditindaklanjuti dengan alasan jelas, atau dibiarkan begitu saja. Sedang untuk penanganan kasus pidana, masih banyaknya kasus-kasus yang tercecer di kepolisian maupun di kejaksaan sebetulnya menunjukkan kinerja kedua institusi tersebut harus ditingkatkan.

Ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan dana kampanye Pemilu Presiden harus diperjelas dalam undang-undang, sehingga sejak awal para pengelola dana kampanye dituntut untuk bekerja secara sungguh-sungguh dalam membuat laporan keuangan dana kampanye. Di samping itu sanksi-sanksi bagi

pelanggar ketentuan dana kampanye harus tegas, sehingga memudahkan penyelenggara maupun pengawas pemilu untuk bertindak.

Meskipun coblosan tembus pada surat suara akhirnya disahkan oleh KPU dan dilegalkan oleh Keputusan Mahkamah Agung, namun hal itu sempat menimbulkan ketegangan di antara saksi dan penyelenggara pemilu di lapangan. Agar hal tersebut tidak terulang, KPU perlu memperhatikan banyak aspek dan berbagai kemungkinan saat mendesain dan menyusun lipatan surat suara. Selain itu KPU mestinya tidak hanya mensosialisasikan bagaiman cara mencoblos tetapi juga cara membuka dan melipat surat suara guna menghindari kemungkinan salah lipat dan salah coblos.

Kasus mencoblos surat suara sebelum digunakan oleh petugas pemilu di Tawau dan Kabupaten Timika menunjukkan bahwa rekrutmen petugas-petugas pemilu di lapangan harus dilakukan dengan ekstra hati-hati. Persyaratan dan kualifikasi petugas perlu ditingkatkan, demikian juga kontrol terhadap kinerja mereka. Undang-undang juga harus memberikan sanksi yang tegas buat petugas-petugas yang melakukan pelanggaran yang berdampak pada perolehan suara. Dalam hal ini petugas tidak hanya diberi sanksi administratif, tetapi juga harus mendapatkan sanksi pidana yang berat.

Kasus Al Zaytun menunjukkan bahwa pelanggaran yang dilakukan KPU Kabupaten/Kota dan PPK bisa bersifat massif, karena dampak dari keputusan yang salah ternyata membuat belasan ribu orang berbondong-bondong untuk pindah tempat coblosan tanpa mengikuti prosedur yang semestinya. Terhadap kesalahan nyata yang dilakukan KPU Kabupaten/Kota dan PPK ini, KPU mestinya tidak perlu menutup-nutupi agar proses penyelesaiannya bisa berlangsung cepat. Kasus ini juga

menunjukkan kontrol terhadap kinerja KPU Kabupaten/Kota perlu ditingkatkan agar mereka tidak membuat keputusan-keputusan yang *naïf*.

Untuk meningkatkan efektifitas penanganan kasus administrasi, maka perlu dibuat mekanisme dan prosedur penanganan kasus administrasi di kantor penyelenggara. Dengan adanya mekanisme dan prosedur penanganan kasus tersebut, maka semua pihak akan mengetahui secara pasti bagaimana kasus-kasus ditangani. Sedang untuk menangani kasus pidana, maka kepolisian dan kejaksaan perlu menunjuk petugas-petugas khusus untuk menangani kasus pidana pemilu. Demikian juga jajaran pengadilan perlu menunjuk hakim khusus.

Gugatan yang dilancarkan oleh pasangan calon Wiranto – Sholahuddin membuktikan bahwa selancar dan secermat apapun hasil pemilu yang ditetapkan KPU punya potensi digugat oleh peserta pemilu. Memang akhirnya gugatan tersebut dikandaskan oleh Mahkamah Konstitusi, karena penggugat tidak bisa menunjukkan bukti otentik bahwa KPU telah melakukan kesalahan dalam menghitung perolehan suara. Namun kasus ini menunjukkan bahwa dalam proses penghitungan suara jajaran KPU harus kerja ekstra hati-hati agar hasil tetap *valid*. Sebaliknya peserta pemilu juga tidak perlu mengajukan gugata ke Mahkamah Konstitusi bila memang tidak memiliki bukti cukup. Sebab hal itu tidak saja menghabiskan energi, tetapi juga bisa merangsang munculnya ketidakpuasan atas kinerja penyelenggara pemilu yang telah maksimal.

2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II

Meskipun pengawas pemilu tidak banyak menemukan pelanggaran maupun sengketa dalam pendaftaran pemilih untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II, namun bukan berarti tidak ada masalah dalam pelaksanaannya, seperti

adanya penduduk yang telah mempunyai hak pilih belum terdaftar atau petugas yang tidak maksimal menjalankan tugasnya. Untuk mengatasi hal-hal tersebut, maka sejak awal pendaftaran pemilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II seharusnya sudah dijadwalkan sehingga petugas-petugas di lapangan dapat mempersiapkan diri sejak dini. Demikian juga komunikasi petugas pemilu dengan Ketua RT/RW sangat penting dalam menyisir ulang daftar pemilih di setiap lingkungan. Peran dan fungsi Ketua RT/RW dalam pendaftaran pemilih perlu diperjelas sehingga partisipasinya bisa maksimal.

Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II harus diperjelas pengaturannya, baik di dalam undang-undang maupun dalam peraturan-peraturan teknis lainnya. Hal ini perlu agar peserta pemilu, pemilih dan penyelenggara pemilu mengetahui secara pasti apa yang akan dilakukan menyambut datangnya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II. Selanjutnya KPU harus mengagendakan kampanye penajaman visi, misi dan program dalam jadwal pelaksanaan Pemilu Presiden, agar petugas di lapangan bisa mempersiapkan diri secara dini.

Sesuai dengan namanya, kampanye penajaman visi, misi dan program semestinya semakin memperjelas visi, misi dan program dua pasangan calon yang maju ke Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Putaran II. Oleh karena itu debat antara calon atau pasangan calon mestinya dilakukan secara intensif agar masyarakat mengetahui secara pasti perbedaan visi, misi dan program kedua pasangan calon tersebut. Debat antar calon atau pasangan calon itu mestinya tidak hanya digelar di Jakarta, tetapi juga di kota-kota besar lainnya, khususnya di luar Jawa untuk mempertegas bahwa pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk Republik Indonesia, bukan

hanya untuk orang Jakarta.

Untuk memperlancar penanganan kasus administrasi tidak ada rekomendasi lain kecuali agar di kantor-kantor penyelenggara pemilu diperjelas mekanisme dan prosedur penanganan kasus administrasi yang dikirimkan oleh pengawas pemilu. Sedang untuk penanganan kasus pidana, direkomendasikan agar kepolisian, kejaksaan dan pengadilan menunjuk petugas-petugas khusus untuk menangani kasus pemilu sehingga proses penanganannya bisa cepat dan mengenai sasaran.

Mengingat setiap kali masa pemungutan suara dan penghitungan suara selalu saja ada pihak, baik pemilih maupun petugas, yang terobsesi agar calon yang didukungnya memenangkan pemilu, maka pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundangan pemungutan dan penghitungan suara selalu saja terjadi. Disinilah diperlukan kesungguhan petugas pemilu, baik penyelenggara maupun pengawas pemilu untuk bekerja sungguh-sungguh agar siapapun yang melakukan pelanggaran bisa diketahui. Yang harus dilakukan adalah memperberat sanksi administrasi maupun pidana bagi siapa saja yang terbukti melakukan pelanggaran agar para pelaku jera dan tidak diikuti oleh calon-calon pelanggaran yang lain.

Agar hak pilih para TKI di Malaysia, juga di negara-negara lain tidak hilang begitu saja, maka mulai perlu dipikirkan secara sungguh-sungguh untuk membuat mekanisme pemungutan dan penghitungan suara yang memudahkan mereka untuk menggunakan hak pilihnya. Mekanisme yang memudahkan para TKI untuk memilih itu juga harus ditopang oleh sistem keamanan hasil penghitungan suara, sehingga suara mereka tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak memiliki moralitas politik.

Dalam rangka meningkatkan kinerja petugas di lapangan

agar bisa mengurangi angka pelanggaran seminim mungkin, maka para petugas pemilu di lapangan perlu mendapatkan kompensasi yang cukup dan beban kerja yang tidak memberatkan. Dalam hal ini honor KPPS dan PPS perlu ditingkatkan, sedang pengawas pemilu perlu dibentuk sampai tingkat PPS agar pengawasan berjalan efektif.

Meskipun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan pengalaman pertama kali buat rakyat Indonesia, namun pemilu ini tidak disambut antusias sebagaimana Pemilu Legislatif. Salah satu sebabnya, karena moment Pemilu Presiden ini beriringan dengan Pemilu Legislatif, sehingga rakyat mengalami kejenuhan menghadapi pemilu. Apalagi perdebatan di antara pasangan calon pada masa kampanye penajaman visi, misi dan program tidak terjadi, sehingga rakyat juga tidak terangsang untuk mendukung pasangan calon masing-masing. Oleh karena itu, ke depan pelaksanaan Pemilu Presiden tidak harus berbarengan dengan Pemilu Legislatif, dan kampanye Pemilu Presiden harus diwarnai dengan perdebatan antara calon untuk menunjukkan ke pemilih, calon mana yang memiliki kecerdasan dan kemampuan dalam memimpin republik.

LAMPIRAN II



LATARBELAKANG

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

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang fair, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan ketrampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

VISI

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

MISI

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah (pilkada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu/pilkada agar memahami filosofi tujuan pemilu/pilkada, serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu/pilkada.

3. Memantau pelaksanaan pemilu/pilkada agar tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
4. Meningkatkan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu/pilkada; dll.
3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll.

KEPENGURUSAN

Dewan Pengarah:

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat

HM. Rozy Munir

Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh

Prof. Ir. Qazuini, MSc

Ramdlon Naning, MH

Marudut Hasugian, MH

Dewan Pelaksana:

Ketua : Didik Supriyanto
Wakil Ketua : Topo Santoso, MH
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, MM
Bendahara : Siti Noordjannah, MM

Bidang Pengkajian

Koordinator : Dr. Aswanto, MH
Anggota : Aminuddin Kasim, MH
Nurkholis
KH. Ali Abdurrahman, MH

Bidang Pelatihan

Koordinator : A.R. Muzamil
Anggota : Andi Nurpati
Arief Rachman
Muhammad Nadjib

Bidang Pemantauan

Koordinator : Muhammad Muchdar, MH
Anggota : Aldri Frinaldi
I Made Wena
Sekretaris Eksekutif : Titi Anggraini

ANGGOTA DAN STRUKTUR

Para mantan Pengawas Pemilu 2004 secara sukarela mendaftarkan diri menjadi anggota Perludem. Basis keanggotaan Perludem berada di kabupaten/kota, yang kemudian dikoordinasikan pada setiap provinsi. Dengan demikian struktur organisasi Perludem terdiri dari Perludem Nasional, Perludem Provinsi dan Perludem Kabupaten/Kota yang masing-masing memiliki kepengurusan.

SEKRETARIAT

Gedung Fuyinto Sentra Mampang Lantai. 3,
Jl. Mampang Prapatan Raya No. 28, Jakarta 12790
Telp : 021-79191279
Fax : 021-79183561
Email : surat@perludem.org
Situs : www.perludem.org