



Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diajarkan dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diajarkan dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

MENATA KEMBALI PENGATURAN PEMILUKADA

TIM PENELITI PERLUDEM



MENATA KEMBALI PENGATURAN PEMILUKADA

TIM PENELITI PERLUDEM

**MENATA KEMBALI
PENGATURAN PEMILUKADA**
TIM PENELITI PERLUDEM



Australia Indonesia Partnership
Kemitraan Australia Indonesia



Program Kajian dan Publikasi Buku ini didukung oleh IFES
dengan pendanaan dari AUSAID

SANGGAHAN: PANDANGAN YANG DIMUAT DALAM PUBLIKASI INI TIDAK SECARA OTOMATIS MENCERMINKAN PANDANGAN
DARI THE AUSTRALIAN AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (AUSAID) ATAU PEMERINTAH AUSTRALIA DAN IFES

MENATA KEMBALI PENGATURAN PEMILUKADA

TIM PENELITI PERLUDEM

Koordinator:

Titi Anggraini, SH, MH.

Wakil Koordinator:

Rahmi Sosiawaty, SH.

Ahli dan Peneliti Senior:

Didik Supriyanto, SIP, MSi.

Topo Santoso, SH, MH, Ph.D.

Prof. Dr. Aswanto, SH, MH

Veri Junaidi, SH.

Rosalita Chandra, SH, MH.

Administrasi dan Keuangan:

Irma Lidarti

Husaini Muhammad

Marih Fadli

KATA PENGANTAR

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Konsolidasi demokrasi di tingkat lokal diyakini menjadi bagian yang krusial dalam mewujudkan konsolidasi tingkat nasional secara lebih kokoh dan demokratis. Dan pasca-dimasukannya Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemilu, yang selanjutnya dikenal dengan Pemilukada, kembali menguatkan peran dan fungsinya sebagai bagian pokok proses demokratisasi di Indonesia.

Pilihan untuk memaknai ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*” dengan memilih mekanisme pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian ke era demokratisasi yang sesungguhnya. Pemilihan kepala daerahpun semakin baik kualitasnya setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa kesertaan calon perseorangan merupakan suatu keniscaya-

an, yang mana Putusan ini lalu dikuatkan dengan keluarnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004.

Meskipun demikian harus diakui masih banyak permasalahan dalam Pemilukada baik pada periode pertama maupun periode kedua penyelenggaraannya. Permasalahan tersebut meliputi, *pertama*, permasalahan dari kerangka hukum yang masih menyisakan berbagai kesimpangsiuran maupun ketidakjelasan bagi penyelenggara, peserta, maupun pemilih dalam pemaknaannya, yang tak jarang berakibat pada konflik dan gangguan keamanan di lapangan. Aturan yang ambigu dan multitafsir akhirnya berkontribusi pada rentetan persoalan dalam menyelenggarakan tahapan Pemilukada, sebut saja masalah karut marutnya daftar pemilih, kisruh pencalonan, kampanye yang tidak terkontrol, sampai pemungutan dan penghitungan suara yang bermasalah.

Kedua, masalah sistem pemilihan dan metode pencalonan. Sistem pencalonan memberikan ruang bagi partai politik, gabungan partai politik, dan calon perseorangan untuk memajukan calon melahirkan begitu banyak kandidat yang lantas diikuti dengan problematika berikut biaya penyelenggaraan yang mahal dan politik biaya tinggi (atau politik uang). Selain itu ruang bagi parpol non-kursi di DPRD untuk mencalonkan kandidat, sepanjang memperoleh 15% suara sah dalam Pemilu Legislatif terakhir, lebih banyak membawa masalah ketimbang manfaat bagi Pemilukada. Diantaranya melahirkan banyaknya dukungan ganda dalam pencalonan, dan maraknya politik transaksional jual beli dukungan.

Ketiga, masalah dalam penyelenggaraan tahapan yang diakibatkan oleh ketidaksiapan penyelenggara, kematangan kandidat, maupun akseptabilitas pemilih atas proses penyelenggaraan tahapan yang ada. Masih ditemui banyak penyelenggara

yang tidak profesional dan mumpuni dalam menyelenggarakan Pemilu (walau harus diakui hal ini juga terjadi karena adanya kontribusi dari kerangka hukum yang bermasalah tersebut). Selain itu, penyelenggaraan Pemilu biasanya tidak bermasalah (atau tidak dipermasalahkan) pada tahapan-tahapan awalnya, sampai kemudian diketahui hasil penghitungan suara. Barulah para kandidat dan masa pendukungnya beraksi melakukan protes dan penolakan yang tidak jarang berakhir pada kerusuhan dan konflik horizontal antar masyarakat.

Keempat, masalah penegakan hukum dan penanganan pelanggaran. Aturan yang ada belum bisa merespon persoalan riil dan kompleks yang terjadi di lapangan. Ketentuan hukum acara penanganan pelanggaran Pemilu diatur secara belum terperinci dalam undang-undang yang ada (dan ujungnya lagi-lagi menyebabkan kebingungan dalam penerapannya di lapangan). Kapasitas penegak hukum pun banyak menyisakan bahkan menimbulkan masalah baru. Hal ini bisa dipahami karena masih minimnya program untuk peningkatan pemahaman dan kapasitas dalam menangani berbagai pelanggaran Pemilu.

Kelima, tersebarnya waktu penyelenggaraan Pemilu melahirkan kompleksitas dalam pelaksanaannya yang pada akhirnya juga berujung pada pembengkakan dan pemborosan anggaran. Bahkan muncul fakta sampai ada daerah yang mengambil anggaran pendidikan dan kesehatannya untuk memenuhi alokasi anggaran penyelenggaraan Pemilu. Pemilih juga akhirnya bosan dan kehabisan energi karena terus-terusan harus ‘ber-Pemilu ria’. Tak heran jika dari Pemilu Legislatif ke Pemilu Presiden sampai ke Pemilu grafik partisipasi pemilih terus menurun.

Dilatarbelakangi berbagai permasalahan tersebut, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) melakukan

kajian mendalam untuk membedah dan me-*review* kerangka hukum dan praktek penyelenggaraan PemiluKada di Indonesia yang telah berlangsung selama 2 (dua) periode (2008-2010). Kajian tersebut juga menemukan momentumnya karena dilakukan bersamaan dengan proses penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang tengah diinisiasi oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan menjadi prioritas legislasi nasional untuk tahun 2010 dan 2011.

Perludem berharap hasil kajian yang berupa pemetaan masalah penyelenggaraan PemiluKada dan pokok-pokok rekomendasi perbaikan pengaturan ini bisa memberikan kontribusi bagi penyusun undang-undang baik dari pihak Pemerintah maupun DPR, serta berbagai kelompok kepentingan PemiluKada lainnya, seperti kelompok masyarakat sipil, akademisi, kelompok berkebutuhan khusus, media, maupun publik dalam skala luas, dalam melakukan penataan kembali pengaturan PemiluKada di Indonesia menuju demokratisasi lokal dalam arti yang sebenarnya, untuk memperkuat integrasi dan efektivitas pemerintahan secara nasional.

Pokok-pokok pikiran dan rekomendasi Perludem ini terbagi menjadi beberapa bagian, yaitu *pertama*, rekomendasi penataan pengaturan sistem pemilihan dan penyelenggaraan tahapan PemiluKada yang antara lain meliputi usulan menaikkan dukungan persyaratan pencalonan yang semula 15% menjadi 25% perolehan kursi partai politik di DPRD; menghapus peluang partai politik non-kursi di DPRD untuk mencalonkan kandidat dalam PemiluKada; menaikkan syarat dukungan calon perseorangan yang semula bervariasi sesuai jumlah penduduk, menjadi sama di setiap wilayah yaitu pada angka dukungan 5% dari jumlah penduduk; *affirmative action* bagi pencalonan perempuan dengan mengurangi syarat dukungan bagi pasangan

calon yang salah satu calonnya adalah perempuan. Selain itu terkait penyelenggaraan tahapan dibahas rekomendasi tentang pemutakhiran daftar pemilih agar tetap menjadi kewenangan penuh KPU propinsi/ kabupaten/ kota sepanjang Pemerintah belum mampu menyediakan *single identity number*; peluang penggunaan metode *e-voting* dan *e-counting* dalam pemungutan dan penghitungan Pemilu; penataan waktu kampanye agar dimulai segera setelah penetapan pasangan calon (tidak hanya 14 hari seperti aturan yang ada sekarang); dan penetapan calon terpilih yang cukup dilakukan dalam satu putaran Pemilu.

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

Ketiga, penataan pengaturan waktu penyelenggaraan Pemilu. Jadwal penyelenggaraan Pemilu yang berbeda-beda menyebabkan banyak masalah sehingga direkomendasi-

kan Pemilukada disatukan waktu penyelenggaraannya, tidak hanya dalam satu provinsi, tetapi secara nasional melalui Pemilu daerah, yaitu Pemilu untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah. Karena itu butuh pengaturan masa transisi dalam rangka penyusunan jadwal Pemilu di setiap provinsi atau nasional.

Dalam konteks substansi ini, beberapa isu khusus dalam RUU Pemilukada (versi Pemerintah) yang menjadi perhatian Tim Peneliti Perludem meliputi masalah pemilihan gubernur secara tidak langsung oleh DPRD; pemilihan kepala daerah tanpa wakil kepala daerah (menghapus wakil kepala daerah dari paket pemilihan langsung); dan pengembalian wewenang penanganan perselisihan hasil Pemilukada yang semula ada pada Mahkamah Konstitusi dikembalikan kepada Mahkamah Agung. Untuk persoalan pemilihan gubernur oleh DPRD dan penghapusan pemilihan langsung wakil kepala daerah, Perludem menganggap tidak perlu dilakukan perubahan atas ketentuan yang sudah ada, karena pemilihan secara langsung jelas konstitusionalitasnya serta wujud paling kongkrit dari penerapan asas kedaulatan rakyat. Sedangkan masalah kewenangan penanganan perselisihan hasil Pemilukada, Perludem berpendirian kewenangan tersebut tetap harus berada di bawah kendali Mahkamah Konstitusi. Bukan saja untuk menjaga kualitas penanganan perselisihan tapi juga sebagai konsekwensi pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari Rezim Pemilu.

Kajian ini bisa terlaksana berkat adanya dukungan penuh dari International Foundation for Electoral System (IFES) dengan pendanaan dari *the Australian Agency for International Development* (AUSAID) atau Pemerintah Australia. Untuk itu kepada seluruh jajaran IFES dan AUSAID kami sampaikan terima kasih dan apresiasi kami atas kepeduliannya dalam pembangunan de-

mokrasi di Indonesia secara berkesinambungan.

Akhir kata, atas nama Perludem, kami hendak mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan hasil kajian ini. Terima kasih kepada Prof. Dr. Djohermasyah Djohan (Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri), Bapak Ganjar Pranowo (Wakil Ketua Komisi II DPR RI), Ibu Nurul Arifin (Anggota Komisi II DPR RI), Bapak Malik Haramain (Anggota Komisi II DPR RI), Bapak Arif Wibowo (Anggota Komisi II DPR RI), Prof. Ramlan Surbakti, Ph.D (Senior Advisor Kemitraan/UNAIR), Ibu R. Siti Zuhro, Ph.D (LIPI), Prof. Denny Indrayana, Ph.D (Staf Khusus Presiden Bidang Hukum), Bapak J. Kristiadi (CSIS), Prof. Dr. Syamsuddin Harris (LIPI), Ibu Endang Sulastri (KPU), Bapak Nur Hidayat Sardini (Bawaslu), Ibu Andio Nurpati, Bapak Dr. Yuddy Chrisnandy, Bapak Bima Arya, Ph.D, dan Bapak Indra J. Piliang.

Tidak lupa terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada rekan-rekan jajaran KPUD dan Panwaslu daerah yang telah berpartisipasi dalam berbagai kegiatan Perludem. Apresiasi kami kepada teman-teman media yang sudah sangat banyak membantu dalam mendesiminasikan berbagai pokok pikiran dan rekomendasi Perludem terkait penataan kembali pengaturan Pemilukada. Terakhir dan yang paling penting, terima kasih yang luar biasa kepada mitra sejati Perludem, teman-teman pemantau pemilu yang telah memberikan dukungan dan bantuan dalam setiap langkah Perludem untuk bersama-sama mendorong penataan Pemilukada menuju arah yang lebih baik. Kepada rekan-rekan dari CETRO, ICW, JPPR, FITRA, KRHN, FORMAPPI, SSS, SIGMA, IPC, IBC, SPD, Komwas PBB, KIPP, PPUA PENCA, PUSKAPOL UI, PSHK, LIMA, dan TEPI kami sampaikan terima kasih dan salut atas seluruh kontribusinya.

Kepada seluruh Tim Perludem, selamat atas seluruh kerja keras dan kontribusi pemikirannya. Kita meyakini bahwa apa yang dilakukan akan memberikan kontribusi positif bagi pembangunan demokrasi di Indonesia menuju arah yang lebih baik dan berkualitas. Penghormatan mendalam kepada guru kami Pak Didik Supriyanto, Pak Topo Santoso, Pak Aswanto. Dan tentu saja penghargaan setinggi-tingginya kepada pengurus harian Perludem yang sangat berperan besar dalam penyusunan kajian ini, Rahmi Sosiawaty, Veri Junaidi, Rosalita Chandra, Rita Erna, Irma Lidarti, Husaini Muhammad, Lia Wulandari, dan Marih Fadli.

Jakarta, 31 Maret 2011

Titi Anggraini

Direktur Eksekutif

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi	xiii
Daftar Tabel	xvi
Daftar Singkatan.....	xvii

BAB I

PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan Pemilukada	4
C. Tujuan Dan Target	8

BAB II

PENATAAN SISTEM PEMILIHAN DAN PENYELENGGARAAN

TAHAPAN PEMILUKADA 11

A. Pemilihan Langsung	11
a. Pemilukada Murah dan Demokratis.....	14
b. Pemilukada Politik Biaya Tinggi.....	15
1. Membajak Demokrasi.....	15
2. Solusi Biaya Tinggi.....	16
c. Gubernur Koordinator Politik Daerah	19
d. Konflik Horizontal Pemilukada.....	20
e. Konstitusionalitas Pilgub Langsung	22
1. Original Intens makna Demokratis.....	22
2. Demokratisasi Pemilukada Langsung.....	23

B.	Penataan Sistem Pencalonan.....	27
a.	Metode Pencalonan Kepala Daerah	27
1.	Jumlah Pasangan Calon Terlalu Banyak	28
a)	Jumlah Pasangan Calon	28
b)	Permasalahan yang muncul.....	30
c)	Rekomendasi	32
b.	Kisruh Parpol Non-kursi DPRD dan Politik Uang.....	35
1.	Permasalahan yang muncul	35
2.	Rekomendasi.....	38
c.	Persyaratan Dukungan Perseorangan yang Mencukupi	39
d.	Pasangan Calon Tunggal	41
C.	Pemilihan Wakil Gubernur	42
D.	Persyaratan Administrasi Pencalonan.....	44
E.	Peningkatan Partisipasi Perempuan Dalam Pencalonan	45
F.	Pemutakhiran Daftar Pemilih.....	49
G.	Penataan Waktu Kampanye	51
H.	Metode Pemberian Suara	52
a.	Inkonsistensi metode.....	52
b.	Peluang e-voting	54
I.	Penetapan Calon Terpilih.....	60

BAB III

PENATAAN PENANGANAN DAN PENEKAKAN HUKUM PEMILUKADA 67

A.	Penyelesaian Pelanggaran Pemilu.....	67
B.	Batasan Waktu Pelaporan Dan Penanganan Pelanggaran	76
C.	Batasan Dan Sanksi Pelanggaran Administrasi Pemilu	83
D.	Penanganan Dan Penyelesaian Perselisihan Administrasi Pemilukada	85
a.	Problematika Perselisihan Administrasi Pemilukada	85
b.	Sengketa Pemilukada	93
c.	Rekomendasi	94
1.	Penanganan dan Penyelesaian Perselisihan Administrasi	94
2.	Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Pemilukada	102
E.	PENGADILAN PEMILU/HAKIM KHUSUS PEMILU	104
F.	PENANGANAN DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILUKADA ...	107
a.	Pelanggaran Masif	117
b.	Pelanggaran Terstruktur dan Sistematis	119
c.	Rekomendasi	123
G.	PENGATURAN POLITIK UANG DAN DANA KAMPANYE	124
a.	Ragam Politik Uang.....	125
b.	Penanganan Politik Uang	128

BAB IV

PENATAAN PENGATURAN WAKTU PENYELENGGARAAN 131

- A. Pemilu Tersebar Dan Dampaknya 131
- B. Model Penataan Waktu Pemilu..... 136
- C. Pemilu Nasional Dan Pemilu Lokal 137
- D. Skenario Penjadwalan Pemilu 141

BAB V

PENUTUP..... 145

Daftar Pustaka..... 155

Lampiran

Profil Perludem 159

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Pasangan Calon dalam Pemilu Tahun 2010	33
Tabel 2.	Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Legislatif Menurut UU No. 10 Tahun 2008	68
Tabel 3.	Penanganan Laporan Pelanggaran 3 Jenis Pemilu	70
Tabel 4.	Pasal yang terkait dengan Perselisihan Administrasi Pemilu	88
Tabel 5.	Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 2008 S.D 05 Januari 2011	109
Tabel 6.	Beberapa Pelanggaran Masif, Terstruktur, dan Sistematis yang Diputus MK	116
Tabel 7.	Partisipasi Pemilih dalam Pemilu Indonesia.....	135
Tabel 8.	Agenda Politik Lima Tahunan	140
Tabel 9.	Resume Pokok-Pokok Permasalahan Pengaturan Pemilu dan Rekomendasi	146

DAFTAR SINGKATAN

Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPS	: Daftar Pemilih Sementara
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
ICG	: International Crisis Group
IDEA	: Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFES	: International Foundation for Electoral System
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KPUD	: Komisi Pemilihan Umum Daerah
LHKPN	: Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
Parpol	: Partai Politik
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan
Pemilu	: Pemilihan Umum
Pemilukada	: Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah
Perludem	: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
PHPU	: Perselisihan Hasil Pemilihan Umum
Pileg	: Pemilihan Anggota Legislatif (anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota).
Pilkada	: Pemilihan Kepada Daerah
Pilpres	: Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
PMK	: Peraturan Mahkamah Konstitusi
PN	: Pengadilan Negeri
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan

PPP	: Panitia Pendaftaran Pemilih
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
PT	: Pengadilan Tinggi
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PTUN	: Pengadilan Tata Usaha Negara
RI	: Republik Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-Undang
SEMA	: Surat Edaran Mahkamah Agung
SIN	: <i>Single Identity Number</i>
TPS	: Tempat Pemungutan Suara
UU	: Undang-Undang
UUD1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Setelah periode pertama sepanjang tahun 2005-2008, kini pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada) memasuki periode kedua sepanjang tahun 2010-2013. Dari periode pertama, banyak pembelajaran yang bisa dipetik untuk perbaikan penyelenggaraan Pemilukada. Namun sayang, padatnya agenda politik Pemerintah dan DPR menyebabkan evaluasi penyelenggaraan Pemilukada belum sempat dilakukan secara komprehensif yang melibatkan semua pemangku kepentingan. Meskipun demikian, Pemerintah dan DPR sudah menyadari bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas proses maupun hasil Pemilukada, perlu disusun kembali peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilukada. Oleh karena itu, Undang-Undang yang mengatur Pemilukada dimasukkan dalam program legislasi nasional.

Berdasarkan Program Legislasi Nasional Tahun 2011

(Prolegnas 2011), Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) menempati urutan ke-42, dengan Pemerintah sebagai pemrakarsanya. Pembahasan lebih lanjut, Pemerintah telah menunjuk Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dalam penyusunan Naskah Akademis dan RUU Pemilukada.¹ Sejatinya RUU Pilkada ini merupakan RUU luncuran dari program legislasi nasional tahun 2010,² yang belum sempat dibahas bersama antara Pemerintah dengan DPR. Dengan demikian, pengaturan Pemilukada yang selama ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, akan dilepaskan menjadi undang-undang tersendiri.

Dalam rangka penyusunan draf RUU Pilkada, Kemendagri sudah melakukan serangkaian diskusi dengan akademisi dan pengamat Pemilu.³ Belum jelas, kapan pembahasan RUU Pemilukada akan dimulai pada 2011 ini. Namun Pimpinan Komisi II DPR mengisyaratkan, bahwa pembahasan RUU Pemilukada baru akan dimulai apabila pembahasan RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah selesai dilakukan.

Mengapa pengaturan Pemilukada perlu disusun dalam bentuk undang-undang tersendiri? Secara teknis, pengaturan Pemilukada dalam undang-undang tersendiri akan

-
- 1 Lihat selengkapnya Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2011.
 - 2 RUU tentang Pemilihan Kepala Daerah menempati nomor 53 dalam Daftar Rancangan Undang-Undang Program Legislasi Nasional Tahun 2010.
 - 3 Kemendagri melakukan konsultasi publik tentang RUU Pilkada ini di 4 kota besar di Indonesia, yaitu Palangkaraya, Mataram, Banda Aceh, dan Jakarta.

memudahkan pemahaman para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu. Secara substansi, Mahkamah Konstitusi (MK) telah menempatkan Pemilu sebagai *domain* rezim Pemilu,⁴ sehingga keberadaannya harus dikeluarkan dari UU No. 32 Tahun 2004 yang masih menempatkan Pemilu sebagai *domain* rezim pemerintahan daerah. Namun yang tidak kalah penting adalah banyaknya masalah yang muncul dalam praktek penyelenggaraan Pemilu periode 2005-2008, mengharuskan penataan ulang Pemilu.⁵ Baik masalah yang ditimbulkan dari kerancuan pengaturan dari undang-undang yang menjadi dasar hukum Pemilu, maupun

-
- 4 Putusan MK Nomor 72-73/PUU/2004 menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai bagian dari rezim Pemilu. Pertimbangan Hukum MK tentang Pokok Perkara menyebutkan bahwa "Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945" (halaman 110). Kemudian Putusan MK tersebut semakin diperkuat dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 2007 yang mengukuhkan Pemilu sebagai salah satu jenis Pemilu di Indonesia, Pasal 1 angka 4 UU No. 22 Tahun 2007 menyebutkan bahwa "Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."
- 5 Misalnya saja, Internasional Crisis Group (ICG) mencatat sekitar 10 persen dari 200 pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang digelar sepanjang tahun 2010 diwarnai aksi kekerasan. Seperti di Mojokerto, Jawa Timur, Tana Toraja di Sulawesi Selatan dan Toli-toli di Sulawesi Tengah. ICG menyebutkan bahwa kekerasan dalam Pilkada antara lain dipicu oleh lemahnya posisi penyelenggara Pemilu, seperti Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), serta konflik antar peserta Pilkada. Lebih lanjut lihat Internasional Crisis Group (ICG): Indonesia: Preventing Violence in Local Elections, Asia Report No.197 – 8 December 2010. Jakarta/Brussels, 8 December 2010. Selain itu banyaknya masalah dalam penyelenggaraan Pemilu bisa dilihat dari besarnya perkara perselisihan hasil Pemilu yang masuk ke MK, tercatat setidaknya selama 2010 saja, ada 170 daerah yang penetapan hasil Pilukadanya diperkarakan ke MK oleh pasangan calon yang kalah (lihat lebih lanjut www.mahkamahkonstitusi.go.id).

masalah yang muncul dari praktek penyelenggaraan pemilukadanya itu sendiri.

B. PERMASALAHAN PEMILUKADA

Beberapa masalah yang muncul dalam praktek Pemilukada antara lain dapat diurai sebagai berikut, *Pertama*, masalah pencalonan. Keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pencalonan pasangan calon kepala daerah dapat melalui tiga jalur, yaitu partai atau gabungan partai yang memperoleh kursi di DPRD, gabungan partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD, dan calon perseorangan yang mendapat sejumlah dukungan dari pemilih. Masalah sering muncul pada pasangan calon yang diajukan oleh gabungan partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD. Partai atau beberapa partai sering mencabut dukungan, sehingga mengganggu atau menggagalkan proses pencalonan yang berakibat pada munculnya gejolak politik lokal.

Terkait pencalonan, wacana yang dibangun pemerintah seringkali menimbulkan polemik di masyarakat. Beberapa persoalan yang muncul seperti lahirnya gagasan untuk menambah persyaratan moral calon. Demikian juga dengan gagasan pencalonan seorang kepala daerah. Artinya, kepala daerah dipilih secara terpisah dengan wakil kepala daerah. Keterpisahan itu karena wakil kepala daerah diangkat dari unsur Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Kedua, masalah pemungutan dan penghitungan suara. Masalah ini terjadi karena tidak adanya sinkronisasi me-

kanisme pemilihan baik antara Pemilukada dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009. Pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, pemilih diperintahkan undang-undang untuk mencontreng gambar partai, gambar calon anggota legislatif atau gambar pasangan calon presiden. Sementara Pemilukada masih menggunakan model lama, yakni mencoblos. Menyikapi persoalan itu maka penyeragaman cara pemberian suara perlu dilakukan untuk menghindari kebingungan pemilih, pada saat memberikan suara. Terkait mekanisme pemberian suara, Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009 telah memberikan ruang penggunaan *e-voting*. Oleh karena itu, sinkronisasi juga perlu difikirkan untuk mengakomodir mekanisme *e-voting*.

Ketiga, penetapan calon terpilih. UU NO. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa pasangan calon terpilih harus meraih suara minimal 30%, dan jika hal itu tidak terjadi maka dilakukan Pemilukada putaran kedua untuk pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Model penetapan ini, tidak hanya boros dana dan menambah agenda politik rakyat, tetapi juga menimbulkan ketegangan politik baru.

Keempat, masalah penegakan dan penyelesaian hukum. Jika dibandingkan dengan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, dalam Pemilukada terjadi pelanggaran yang lebih massif. Beberapa putusan MK menegaskan hal itu. Ini terjadi karena rumusan pengaturan Pemilukada banyak yang tidak jelas, sehingga menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam saat diterapkan. Selain itu, sanksi pidana Pemilu yang ringan tidak menimbulkan efek jera bagi (calon) pelaku. Ditambah dengan perilaku penyelenggara Pemilu yang tidak profesional, hal itu menyebabkan terjadinya

berbagai macam pelanggaran Pemilukada, yang kemudian berujung pada banyaknya gugatan atas hasil Pemilukada. Apalagi MK juga bersifat terbuka dengan para calon pengungat, dengan memposisikan dirinya tidak saja sebagai pemutus sengketa hasil Pemilu, tetapi juga sengketa lain, sejauh terjadi pelanggaran yang disebut sebagai bersifat sistematis, terstruktur, dan massif.

Kelima, masalah pelaporan dana kampanye. Hampir semua undang-undang mengenai Pemilu tidak pernah jelas mengatur masalah dana kampanye, tidak terkecuali UU No. 32 Tahun 2004. Ketidakjelasan pengaturan ini menyebabkan pelaporan dana kampanye hanya sebatas prosedur formal belaka. Padahal di balik terpilihnya pasangan calon kepala daerah, sangat banyak dana dikucurkan untuk kampanye. Ketidakjelasan pengaturan dana kampanye mendorong pasangan calon untuk mencari dana dari sumber-sumber yang tidak bisa dipertanggungjawabkan, yang pada akhirnya hal itu justru akan membebani mereka pada saat menjalankan roda pemerintahan.

Tentu masih banyak lagi masalah Pemilukada yang bisa dirinci dan dipetakan berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pemilukada selama ini. Misalnya, waktu penyelenggaraan Pemilukada yang berserakan, sehingga tidak hanya boros dana, tetapi juga tidak bisa dikontrol. Pemetaan masalah penyelenggaraan Pemilukada perlu dilakukan secara lebih rinci dan sistematis, sehingga hal itu dapat membantu para perancang undang-undang untuk menentukan isu-isu mana yang perlu dimasukkan di dalam undang-undang, dan isu-isu mana yang cukup ditentukan oleh peraturan penyelenggara Pemilu. Jika pokok-pokok masalah pengaturan Pemilukada bisa dirumuskan dengan baik, maka pada akhirnya hal itu akan

membantu merumuskan rancangan undang-undang Pemilukada.

Selain memang, UU No. 32 Tahun 2004 bahkan mengatur ketentuan hukum yang cacat substansial secara sangat fatal sehingga tidak bisa diterapkan di lapangan ketika penyelenggaraan Pemilukada. Misalnya saja, Pasal 80 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur *“Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.”* Pasal ini selanjutnya diikuti dengan ketentuan pidana pada Pasal 116 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2005 yang menyebutkan *“Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).”*

Sayangnya ketentuan pidana dalam Pasal 116 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut salah dalam merujuk Pasal dalam batang tubuhnya, yang seharusnya merujuk pada Pasal 80, malah merujuk ke Pasal 83 yang justeru mengatur soal dana kampanye. Sehingga Pasal 80 dan Pasal 116 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut dalam praktek penyelenggaraan Pemilukada tidak pernah bisa menjerat para pelanggarnya. Tak heran jika akhirnya Pemilukada diwarnai oleh banyaknya *abuse of power* maupun penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri,

dan kepala desa, yang ujung-ujungnya tidak bisa diproses oleh penegak hukum. Menurut teori ilmu perundang-undangan, kesalahan pengaturan (meskipun) teknis sangat menunjukkan bahwa suatu undang-undang tersebut berkualitas buruk, dan semestinya segera dilakukan penggantian.

C. TUJUAN DAN TARGET

Untuk merespon perkembangan penyusunan regulasi yang mengatur secara khusus ketentuan tentang pemilihan kepala daerah, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) merangkum beberapa permasalahan Pemilukada baik yang muncul dalam penyelenggaraan maupun draf RUU Pilkada yang sedang disiapkan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Berdasarkan rangkuman dan tinjauan atas berbagai permasalahan Pemilukada yang telah tersebut, selanjutnya Perludem akan menyampaikan usulan sebagai masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah dan DPR dalam menyusun dan membahas RUU Pilkada yang akan mereka lakukan bersama sebagaimana telah dimandatkan oleh Prolegnas Tahun 2010 dan 2011.

Pokok-pokok rekomendasi yang disusun Perludem ini telah didiskusikan beberapa kali dengan berbagai pemangku kepentingan Pemilukada, antara lain dengan pimpinan pusat partai politik (Jakarta, 23 September 2010), anggota Komisi II DPR RI dan unsur pemerintah (Jakarta, 30 September 2010), unsur penyelenggara Pemilu (Jakarta, 7 Oktober 2010), unsur perguruan tinggi dan masyarakat sipil (Jakarta, 14 Oktober 2010), dengan para pemangku kepentingan Pemilukada Aceh (Banda

Aceh, 9 November 2010), dan dengan pemangku kepentingan di tingkat nasional (Jakarta, 10 Februari 2011).⁶ Selain itu juga dilakukan Diskusi Publik dengan pemangku kepentingan Pemilukada di Jakarta, pada 23 Maret 2011. Selama penyusunan pokok-pokok rekomendasi ini, Perludem juga berkesempatan melakukan audiensi dengan Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri, Prof. Dr. Djohermansyah Djohan, dan Staf Khusus Presiden Bidang Hukum, Prof. Denny Indrayana, Ph.D.

Diskusi terfokus dengan berbagai pemangku kepentingan dan diskusi publik diselenggarakan bertujuan untuk memetakan dan merumuskan masalah-masalah pokok Pemilukada dan mengidentifikasi isu-isu pokok yang harus diatur dalam rancangan undang-undang Pemilukada. Melalui serangkaian diskusi serta berbagai pemikiran yang muncul di dalamnya, maka dokumen ini disempurnakan penyusunannya, yang hasilnya bisa dilihat dalam pokok-pokok pikiran Perludem untuk menata kembali pengaturan Pemilukada di Indonesia sebagaimana dibahas berikut ini.

Targetnya adalah pokok-pokok pikiran Perludem ini

6 Pemilukada di Aceh memiliki perbedaan kerangka pengaturan yang cukup mencolok dibandingkan daerah lain di Indonesia. Selain UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, Aceh memiliki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai acuan dan pedoman dalam penyelenggaraan Pemilukada. Beberapa hal yang membedakan pengaturan Pemilukada di Aceh dengan daerah lain di Indonesia berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006, antara lain keberadaan partai politik lokal, keberadaan calon perseorangan yang dibatasi hanya untuk satu kali Pemilukada (ketentuan ini lalu dibatalkan oleh Putusan MK No. Nomor 35/PUU-VIII/2010 yang tidak membatasi keikutsertaan calon perseorangan dalam Pemilukada di Aceh), persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah (menjalankan syari'at agama-mampu baca Al Qur'an), mekanisme pembentukan dan komposisi penyelenggara dan pengawas Pemilukada, dan masa tugas pengawas Pemilukada.

dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh Pemerintah maupun DPR dalam melakukan penyusunan dan penyempurnaan pengaturan ketentuan penyelenggaraan pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah di Indonesia menuju konsolidasi demokrasi tingkat lokal yang jauh lebih baik, berkualitas, dan demokratis. Selain itu diharapkan juga bahwa kelompok-kelompok kepentingan yang terkait bisa menggunakan pokok-pokok pikiran berikut sebagai referensi dan bahan diskursus guna menata kembali pengaturan Pemilukada ke arah yang lebih baik.

BAB II

PENATAAN SISTEM PEMILIHAN DAN PENYELENGGARAAN TAHAPAN PEMILUKADA

A. PEMILIHAN LANGSUNG

Salah satu pokok permasalahan kontroversial dari rancangan undang-undang tentang pemilihan kepala daerah (RUU Pilkada) yang dibuat oleh Tim Kemendagri adalah berhubungan dengan pilihan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah provinsi (gubernur) secara tidak langsung atau melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Ketentuan Pasal 2 RUU Pilkada (draft Februari 2011) menyebutkan *bahwa “Gubernur dipilih oleh DPRD secara demokratis berdasarkan asas bebas, rahasia, jujur dan adil.”* Berdasarkan ketentuan itu terlihat bahwa pe-

merintah melalui Kemendagri menginginkan pencabutan terhadap hak pilih rakyat dalam memilih gubernur secara langsung. Pemerintah menginginkan kembalinya mekanisme pemilihan gubernur secara perwakilan oleh DPRD. Ketentuan ini yang kemudian menjadi perdebatan dan perhatian serius bagi banyak kalangan.

Dikembalikannya pemilihan gubernur ke DPRD didasarkan pada beberapa alasan. *Pertama*, terkait besarnya anggaran yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemilukada. Berdasarkan hasil penelitian Fitra, anggaran Pemilukada pada tingkat kabupaten/kota untuk satu kali putaran berkisar antara Rp.5 Miliar-Rp.28 Miliar. Sementara pada tingkat propinsi anggaran Pemilukada membutuhkan dana antara RP. 60 Miliar-Rp.78 Miliar.⁷

Kedua, selain persoalan anggaran penyelenggaraan, tingginya ongkos politik Pemilukada juga menjadi argumentasi serius Kemendagri, sehingga mengambil keputusan untuk menarik hak pilih rakyat atas gubernur. Pemilukada langsung dianggap berkontribusi besar terhadap korupsi ditingkat lokal. Mekanisme langsung dikorelasikan dengan besarnya ongkos politik yang ditanggung kandidat, sehingga mendorong kepala daerah terpilih berperilaku koruptif. Rilis Kemendagri, hingga awal 2011 menunjukkan 17 gubernur, 135 bupati dan walikota tersangkut kasus korupsi.

Namun memang permasalahan anggaran dan ongkos politik bukan satu-satunya argumentasi untuk menarik hak pilih rakyat dalam pemilu gubernur. Alasan *ketiga*

7 Seknas Fitra, 2011. *Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis*. Hal, 9.

Kemendagri adalah desain otonomi daerah, “dianggap” tidak memberikan kewenangan strategis kepada gubernur dalam pembangunan daerah. Basis otonomi dijalankan pemerintah kabupaten/kota, sehingga kewenangan riil berada ditangan bupati/walikota. Oleh karena itu, pemilihan gubernur langsung dipandang tidak efektif dan sebuah ke-sia-siaan belaka. Antara hasil dengan biaya yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan justru tidak sebanding.

Persoalan *keempat*, pemilihan gubernur oleh DPRD digadang-gadang juga karena alasan maraknya konflik horizontal maupun kekerasan dalam pemilukada.

Selain karena hal-hal di atas, masalah *kelima*, wacana pemilihan gubernur oleh DPRD Propinsi dianggap tidak melanggar konstitusi. Ketentuan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 tidak secara eksplisit memerintahkan pemilihan secara langsung. Ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen kedua konstitusi ini menyebutkan “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” Perkataan “*dipilih secara demokratis*” ini bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh rakyat ataupun DPRD seperti yang dipraktekkan pada periode sebelum tahun 2005.

Pertanyaannya, benarkah mencabut hak pilih rakyat secara langsung atas pemilihan gubernur merupakan satu-satunya jalan untuk menjawab persoalan diatas? Menjawab pertanyaan itu maka perlu diuraikan akar persoalan, sehingga rekomendasi yang diambil tidak salah arah, seperti mencabut hak pilih rakyat dalam pemilihan gubernur.

a. Pilkada Murah dan Demokratis⁸

Efisiensi dalam pelaksanaan pilkada tidak harus mengesampingkan nilai-nilai demokratis. Bagaimana mungkin tujuan utama demokrasi justru tereliminasi oleh permasalahan teknis seperti anggaran. Justru inilah tantangan yang harus dijawab pemerintah melalui agenda perubahan undang-undang pemerintahan daerah. Perubahan itu diharapkan mampu menciptakan desain baru, sehingga efisiensi anggaran pilkada dapat terwujud tanpa harus mengabaikan prinsip utama.

Beberapa alternatif dapat dikembangkan, seperti penggabungan pilkada dalam satu waktu. Pilkada yang tersebar dalam beberapa daerah dan waktu yang berlainan, dilaksanakan secara serentak seperti Pemilu Presiden dan Legislatif. Mekanisme ini memungkinkan bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU), KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, bekerja dalam satu waktu. Dengan desain ini, ke depan KPU hanya akan melaksanakan pemilu 2 kali, yakni Pemilu Lokal dan Pemilu Nasional Nasional (lebih lanjut lihat bahasan tentang pengaturan waktu penyelenggaraan).

Mekanisme ini sangat mungkin dilakukan jika pemerintah serius untuk menata desain pilkada yang efisien, tapi tetap demokratis. Dengan pelaksanaan pilkada serentak, efisiensi anggaran khusus-

⁸ Veri Junaidi. Artikel: *Pilkada Murah dan Demokratis*. *Suara Karya*, 7 September 2010.

nya honorarium bagi penyelenggara dapat dihemat. Penelitian Fitra untuk Pemilukada Sumatera Barat 2010 misalnya, disebutkan bahwa penyelenggaraan pemilukada serentak menjadi murah dibandingkan dengan provinsi lain disebabkan dua hal, yaitu Sumatera Barat menyelenggarakan Pemilukada serentak lebih banyak kabupaten/kota, dan dalam struktur anggaran Provinsi Sumatera Barat tidak ada anggaran yang dialokasikan untuk kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilukada.⁹

b. Pemilukada Politik Biaya Tinggi

1. Membajak Demokrasi

Fakta menunjukkan bahwa demokrasi di tingkat lokal dibajak oleh kepentingan modal dan kekuasaan. Praktik politik uang dan politisasi birokrasi mendominasi pelaksanaan Pemilukada Tahun 2010. Kedua bentuk kecurangan itu menjadi dasar bagi Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan hasil Pemilukada, yang dipandang mengingkari nilai-nilai demokrasi. MK menyebutnya pelanggaran sistematis, terstruktur dan massif.

Operasi pembajakan demokrasi melibatkan dana puluhan miliar rupiah. Hitung saja berdasarkan *item* pengeluaran dan gegap gempita-

9 Fitra, *Op. Cit.* hal 10.

nya kontestasi kandidat. Untuk biaya pencalonan (ongkos perahu politik), tim pemenangan, survey, atribut kampanye, sumbangan ke kantong pemilih, membeli suara, kampanye di media cetak dan elektronik, hingga menyiapkan saksi pada saat pemungutan suara. Mendagri pernah menyebut angka Rp. 60 hingga 100 miliar rupiah, Kompas (18/1).

Angka yang fantastis dan tak sebanding dengan pendapatan resmi yang bakal diterima. Gubernur misalnya, hanya memperoleh gaji Rp. 8,6 juta/ bulan atau total Rp. 516 juta selama lima tahun menjabat. Lantas dari mana “aktor-aktor” demokrasi ini akan mengembalikan modal yang telah mereka keluarkan? Inilah awal bangkrutnya negeri ini akibat ulah “aktor” demokrasi aji mumpung tersebut. Korupsi dan koalisi (bermufakat) jahat menjadi cara untuk mengeruk dan menguras habis tanpa sisa pundi-pundi kesejahteraan rakyat.

2. Solusi Biaya Tinggi

Perlu dicatat dan direnungkan dalam-dalam, sebenarnya dimanakah letak sumber biaya tinggi dalam pemilukada? Minimal ada 4 (empat) sumber pengeluaran yang menyebabkan tingginya ongkos politik pemilukada. *Pertama*, biaya perahu pencalonan kepala daerah. Sudah menjadi rahasia umum, kandidat harus merogoh kocek dalam-dalam untuk membeli perahu politik. Le-

bih-lebih perahu politik partai non-kursi DPRD. Untuk mencapai batas pencalonan 15% suara, partai non-kursi harus berkoalisi dengan beberapa partai. Akibatnya, masing-masing memiliki posisi tawar sama kuat satu dengan lainnya. Artinya kandidat harus mengeluarkan ongkos lebih besar untuk seluruh partai pengusung.

Kedepan penataan mekanisme pencalonan oleh parpol perlu dipertegas. Parpol harus lebih terbuka dalam pencalonan, namun tidak sekedar formalitas belaka. Kompetisi yang melibatkan seluruh kader akan mengurangi praktik dagang calon oleh segelintir elit parpol. Khusus pencalonan oleh parpol non-kursi mestinya dihapuskan. Sehingga tak lagi muncul politik transaksional. Kalau ingin mengajukan calon, gunakan saja jalur independen (lebih lanjut lihat bahasan tentang metode pencalonan).

Kedua, dana kampanye untuk politik pencitraan. Pemilukada langsung memang memberikan tantangan bagi demokrasi. Sistem demokrasi liberal, menuntut kandidat memiliki angka popularitas tinggi untuk memperoleh suara mayoritas. Tujuannya agar kepala daerah terpilih lebih dekat dengan pemilih. Namun persoalan muncul ketika partai politik dan kandidat tidak bekerja secara maksimal meraih suara. Cara-cara instan justru menjadi pilihan utama, pencitraan melalui media cetak, elektronik dan ruang-ruang publik lainnya dengan hanya menampilkan gambar wajah semata. Pemilih diposisikan semata-mata sebagai komoditi politik. Disuguhkan iklan po-

litik tanpa dapat mengenal lebih jauh kandidat. Konsekuensinya, kekuatan modal menjadi pendukung utama.

Ruang-ruang ini mesti ditata ulang dalam undang-undang yang mengatur Pemilukada. Negara harus menyediakan ruang kampanye yang sama bagi seluruh kandidat, misal media pemerintah. Jika tidak, masing-masing akan berlomba-lomba menguasai media. Artinya, modal besar harus disiapkan untuk itu. Kandidat dan parpol pengusung harus dipaksa menggunakan ruang kampanye publik yang relatif sempit. Konsekuensinya, mereka harus mengetuk hati rakyat dari pintu ke pintu.

Ketiga, ongkos konsultasi dan survei pemenangan. Bisnis konsultan dan survei pemenangan memang menjanjikan. Terbukti semakin marak munculnya lembaga-lembaga survei yang kemudian digunakan kandidat untuk mengukur elektabilitas pencalonan. Tentunya tidak sedikit anggaran yang dikeluarkan untuk itu.

Keempat, politik uang. Pemilukada langsung yang diharapkan dapat menekan angka politik uang ternyata belum berhasil sepenuhnya. Yang terjadi justru pemerataan praktik. Persoalan ini semakin akut ketika mekanisme penegakan hukum tidak didesain secara tegas. Batasan waktu misalnya, sangat tidak mungkin dalam waktu tiga hari politik uang dapat ditangani. Karena itu, masa daluwarsa penanganan politik uang mesti diperpanjang. Selama kandidat terpilih menjabat, maka sepanjang itu dugaan politik uang da-

pat diproses. Mekanisme sanksi pun mesti diperberat. Dengan membuat kategori bentuk politik uang, maka kepala dan wakil kepala daerah terpilih yang terbukti melakukan politik uang dapat diturunkan dari jabatannya (lebih lanjut lihat bahasan tentang pengaturan politik uang dan dana kampanye).

Merubah sistem pemilukada langsung dan mengembalikan kepada DPRD bukan solusi tepat. Pemilihan Gubernur oleh DPRD tidak serta merta dapat memotong biaya perahu pencalonan dan praktik transaksional di tubuh partai politik. Pemilihan oleh DPRD juga tak kan menghilangkan politik uang. Kejadiannya akan sama, hanya memindahkan ke ruang yang lebih sempit dan tentunya menguntungkan segelintir elit.

Solusinya, perbaiki sistem sehingga “memaksa” kandidat dan partai “berkeringat” memperoleh dukungan rakyat. Penyusunan Undang-Undang Pemilukada merupakan momentum tepat mengkonsolidasikan demokrasi di tingkat lokal. Carut marutnya pemilukada adalah buah transisi rezim Pemilukada. Sekarang saatnya menuai hasil dengan penataan yang baik, bukan mundur pada rezim pemerintah daerah.

c. Gubernur Koordinator Politik Daerah

Gubernur hingga sekarang masih dibebankan tugas desentralisasi dengan urusan *public service*, seperti mengurus Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)

hingga mengurus sekretaris daerah. Oleh karena itu, gubernur harus tetap dipilih oleh rakyat secara langsung, bukan oleh DPRD. Pemilihan gubernur oleh DPRD dapat dilakukan jika gubernur hanya menjalankan asas dekonsentrasi.

Pemilihan langsung merupakan legitimasi bagi gubernur dalam menjalankan fungsi pelayanan kepada masyarakat yang berkaitan langsung dengan kepala daerah, bupati, dan walikota. Jika tingkat legitimasinya kurang, justru akan melemahkan posisinya dihadapan bupati dan walikota.

Misalnya saja pengalaman Gamawan Fauzi dalam menjabat sebagai Gubernur Sumatera Barat selama 2 (dua) tahun, telah bersebarangan dengan Bupati Mentawai. Pokok permasalahan yang muncul adalah ketidaktegasan posisi gubernur. Maka kedepan, jika berbiacara formula pemilihan gubernur, maka harus diperjelas dulu kewenangan gubernur dan sepanjang belum jelas, maka pemilihan akan semakin amburadul.

d. Konflik Horizontal Pemilukada

Argumentasi maraknya konflik horizontal atau kekerasan dalam pemilukada sebagai alasan mengalihkan pemilihan langsung gubernur ke DPRD ini sayangnya tidak disertai dengan data yang kuat tentang massifnya hal itu terjadi. Sebab tahun 2010 diselenggarakan setidaknya 244 pemilukada, kalau terjadi kekerasan hanya di 10-20 daerah (misalnya Mojokerto, Toraja, Humbang Hasundutan, Sumbawa) tidak lantas melegitimasi bahwa pemilukada identik

dengan kekerasan. Justeru pembinaan politik yang jadi tanggung jawab pemerintah daerah dan partai politiklah yang harus ditata dengan lebih baik lagi.

Bahkan International Crisis Group (ICG) mencatat jumlah kekerasan yang terjadi dalam 200-an Pemiluakada selama kurun tahun 2010 lalu “hanya” 10 persen saja. Dari ketiga kasus kekerasan Pemiluakada yang diteliti ICG (di Mojokerto, Tana Toraja, dan Toli-Toli), semua dipicu oleh suatu peristiwa yang terjadi di luar dugaan. ICG mencatat memang, terdapat pula beberapa faktor lain yang muncul di semua kasus itu, antara lain petahana (*incumbent*) yang dianggap korup tapi berusaha memperpanjang kekuasaannya dengan mencalonkan diri lagi atau lewat orang pilihannya; calon yang terlalu percaya diri bahwa ia bisa menang dan mengubah status quo; pendukung calon yang memiliki harapan berlebihan dan bertindak di luar kendali; penyelenggara pemilu yang dianggap berpihak ke petahana atau kandidat pilihannya dan gagal mensosialisasikan informasi penting; serta polisi yang tak siap menghadapi kekerasan massal atau aksi penyerangan yang terkoordinasi.¹⁰

Sehingga tidak relevan dan terbantahkan secara faktual adanya argumentasi bahwa kekerasan horizontal dalam pemilihan gubernur (secara langsung) salah satunya disebabkan oleh mekanisme pemilihan secara langsung. Lagipula kalau mau bicara kekerasan dalam Pemiluakada, kebanyakan hal itu terjadi pada Pemiluakada kabupaten/kota untuk memi-

10 Internasional Crisis Group (ICG), *Ibid.*

lih bupati/walikota, lantas mengapa pilihannya lalu mengembalikan pemilihan gubernur kepada DPRD? Sebuah pilihan hukum dan politik yang sangat bertolak belakang dan cenderung tak berdasar.

e. Konstitusionalitas Pilgub Langsung

1. Original Intens Makna Demokratis

Ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang Undang Dasar 1945 menyatakan, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Pengaturan Pasal 18 merupakan perubahan ke II dari Konstitusi (tahun 2000). Landasan pemikiran yang melatarbelakangi dapat dilihat dalam Buku Kedua Jilid 3 C Risalah Rapat Panitia Ad Hoc I (Sidang Tahunan 2000) yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2000. Di dalam Risalah Rapat Ke-36 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR halaman 255 yang merupakan pokok pandangan Fraksi PPP menyatakan sebagai berikut:

7. Gubernur, Bupati dan Wali Kota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang secara langsung oleh rakyat yang selanjutnya diatur oleh UU, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk Presiden juga dipilih secara langsung”,

kemudian dalam halaman 273 menyebutkan alasannya yaitu,

“Keempat, karena Presiden itu dipilih langsung maka, pada pemerintahan daerahpun Gubernur, Bupati dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat. Undang-undangnya dan tata caranya nanti akan kita atur. Dengan undang-undang nanti akan terkait dengan undang-undang otonomi daerah itu sendiri”.

2. Demokratisasi Pemilukada Langsung

Konstitusi memang tidak secara eksplisit menyebutkan gubernur dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum, seperti halnya presiden dan wakil presiden, anggota DPR, anggota DPRD, dan anggota DPD. Pasal 18 ayat (4) hanya mengisyaratkan adanya pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota secara demokratis. Makna demokratis inilah yang kemudian dijadikan argumentasi bahwa tidak ada larangan gubernur dipilih DPRD. Namun janggalnya, logika itu hanya diberlakukan untuk pemilihan gubernur. Sedangkan bupati dan wali kota tetap dipilih secara langsung oleh rakyat dalam pilkada.

Logika ini tidaklah benar karena bagaimana mungkin ketentuan yang sama dimaknai berbeda. Menurut Jimly Asshiddiqie (Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I), ketentuan pasal dalam

konstitusi haruslah dimaknai sejalan dan tidak boleh saling bertentangan. Jika bupati dan wali kota dipilih secara langsung, itu juga berlaku terhadap pemilihan gubernur. Dan, sebaliknya, jika kata demokratis dimaknai dengan pemilihan oleh DPRD, maka bupati dan wali kota pun harus mendapat perlakuan yang sama.¹¹

Jika demikian, di manakah dapat ditemukan pemaknaan yang tepat atas klausul “demokratis”? Mendasarkan pada pendapat Jimly, maka dapat dipastikan bahwa pemaknaan demokratis adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. Karena itu, makna “demokratis” sejalan dengan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, yakni pemilihan langsung oleh rakyat bagi presiden dan wakil presiden. Karena ketentuan dalam konstitusi satu dengan lainnya harmonis, maka kata “demokratis” dalam pemilihan kepala daerah kurang lebih adalah sama dengan ketentuan pemilu presiden dan wakil presiden.

Bukti harmonisasi konstitusi terlihat dalam pemaknaan pemilihan anggota DPR dan DPD. Walaupun Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan pemilihan secara langsung, namun tidak ada yang membantah mekanisme pemilihan umum (pemilu) legislatif. Bahkan, konstitusi tidak sedikit pun mencantumkan kata “demokratis” di dalamnya. Ketentuan itu hanya menyebutkan, anggota DPR dan

11 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Juli 2006.

DPD dipilih melalui pemilihan umum.

Penafsiran atas makna demokratis dapat juga dilihat dalam putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas pengujian pasal 214 huruf a, b, dan c UU 10/2008. Dalam putusan itu, MK memberikan tafsir tentang kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Ini merupakan prinsip konstitusi yang sangat mendasar. Itu tidak hanya memberi warna dan semangat pada konstitusi dalam membentuk pemerintahan, namun juga dipandang sebagai sifat dari seluruh undang-undang di bidang politik.

Dengan demikian latar belakang pemikiran dan maksud tujuan pembentuk pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah, Gubernur, Bupati dan Wali Kota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden.

Penafsiran terhadap makna demokratis juga dapat dilihat dari lahirnya ketentuan tentang pemilihan umum dalam konstitusi. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tentang Pemilihan umum merupakan perubahan ke III (Tahun 2001). Ketentuan Pasal 22E ayat (1) menyatakan bahwa "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*". Kemudian ayat (2) menyatakan bahwa "*Pemilihan umum diselenggara-*

kan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Sedangkan pelaksana pemilu diatur dalam ayat (5) yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Dengan demikian, karena perubahan Pasal 18 UUD 1945 merupakan perubahan ke II, sedangkan Pasal 22E UUD 1945 merupakan perubahan III, maka secara hukum dimaknai bahwa pelaksanaan Pasal 18 khususnya dalam pemilihan kepala daerah harus merujuk pada Pasal 22E. Logika hukumnya, jika Pasal 18 dianggap bertentangan dengan pasal 22E, maka dapat dipastikan dalam perubahan ke III rumusan yang terdapat dalam Pasal 18 akan dirubah dan disesuaikan dengan pasal 22E.

Berdasarkan uraian itu, maka pengertian dipilih secara demokratis harus ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden seperti yang tercantum dalam BAB VIIIB tentang Pemilihan Umum pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu tidaklah bertentangan dengan kehendak pembentuk UUD 1945 jika dinyatakan Pemilihan Kepala Daerah termasuk dalam pengertian Pemilihan Umum sehingga asas dan pelaksanaannya Pemilukada dan Pemilu Presiden adalah sama, yaitu secara langsung oleh rakyat.

B. PENATAAN SISTEM PENCALONAN

a. Metode Pencalonan Kepala Daerah

UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa pasangan calon kepala daerah diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.¹² UU No. 12 Tahun 2008 kemudian menambahkan bahwa sejumlah penduduk bisa mengajukan pasangan calon perseorangan.¹³

Berikut adalah bahasan tentang masalah-masalah yang terkait dengan sistem pencalonan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta tawaran perbaikan pengaturan untuk masa yang akan datang.

12 Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004.

13 Pasal I Angka 3 UU No. 12 Tahun 2008, Perubahan atas Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004. Ketentuan calon perseorangan dalam UU No. 12 Tahun 2008 merupakan pengaturan lebih lanjut atas Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah terhadap UUD 1945 yang dimohonkan Lalu Ranggalawe tentang keikutsertaan calon perseorangan dalam Pilkada. MK dalam Putusannya mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan: "Bahwa menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dinyatakan dalam Konsideran "Menimbang" huruf d yang berbunyi, "bahwa partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi...", sehingga adalah wajar apabila dibuka partisipasi dengan mekanisme lain di luar parpol untuk penyelenggaraan demokrasi, yaitu dengan membuka pencalonan secara perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah jabatan perseorangan, sehingga syarat-syarat yang ditentukan oleh Pasal 58 UU Pemda adalah syarat bagi perseorangan. Terlebih lagi, dalam Pasal 59 Ayat (3) dinyatakan bahwa parpol atau gabungan parpol wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan" (halaman 56).

1. Jumlah Pasangan Calon Terlalu Banyak

a) Jumlah Pasangan Calon

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008, dalam proses penyelenggaraan Pemilukada, terdapat tiga metode pencalonan kepala daerah: *pertama*, metode berdasar perolehan kursi partai politik di DPRD; *kedua*, metode berdasar perolehan suara partai politik peserta Pemilu Legislatif, khususnya partai yang tidak memperoleh kursi di DPRD, dan; *ketiga*, metode pemberian dukungan penduduk bagi pasangan calon perseorangan, yakni pasangan calon yang tidak diajukan oleh partai politik. Ketiga metode ini menimbulkan beberapa masalah penyelenggaraan Pemilukada, sehingga perlu ditemukan jalan keluarnya.

Metode pertama maksimal akan menghasilkan 6 pasangan calon kepala daerah. Jumlah itu diperoleh berdasarkan ambang batas (*threshold*) pencalonan oleh partai atau gabungan partai politik. Undang-undang menetapkan bahwa untuk mengajukan pencalonan, partai politik atau gabungan partai politik minimal memperoleh 15% kursi di DPRD.

Metode kedua akan sulit untuk dipastikan jumlah pasangan calon terbanyak yang akan dihasilkan. Undang-undang hanya

menentukan bahwa yang dapat mengajukan calon kepala daerah adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 15% persen perolehan suara dalam pemilu legislatif sebelumnya. Kesulitan penentuan jumlah pasangan calon disebabkan oleh beberapa hal, *pertama*, karena akan tergantung pada penyebaran perolehan suara partai politik pada Pemilu Legislatif di setiap daerah. *Kedua*, karena partai politik yang memiliki kursi di DPRD bisa memilih menggunakan metode ini. Namun berdasarkan praktek penyelenggaraan Pemiluakada, metode kedua ini paling banyak menghasilkan 3 pasangan calon.

Metode ketiga, secara matematis berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2008, metode pemberian dukungan penduduk untuk mengajukan pasangan calon perseorangan bisa menghasilkan maksimal 33 pasangan calon, karena untuk mencalonkan hanya diperlukan dukungan 3% jumlah penduduk. Tetapi mengumpulkan dukungan penduduk bukan pekerjaan yang mudah, sehingga dalam penyelenggaraan Pemiluakada, paling banyak terdapat 4 pasangan calon perseorangan.

Berdasarkan kombinasi ketiga metode tersebut, dalam pemiluakada bisa menghasilkan paling banyak 13 pasangan calon. Meski demikian, dalam praktek penyelenggaraan pemiluakada berdasarkan UU No. 12 Tahun

2008, pasangan calon terbanyak dalam Pemilihan umum 2010 adalah 12 pasangan calon. Jumlah itu dapat dilihat dalam beberapa Pemilihan umum, misalnya Kabupaten Kaur, Provinsi Bengkulu, diikuti 12 pasangan calon; Kota Medan, Kota Pematang Siantar, dan Kabupaten Karo Provinsi Sumatera Utara berjumlah 10 pasangan calon.¹⁴

Berdasarkan data yang berhasil dihimpun oleh Bawaslu, selama Pemilihan umum 2010 terdapat sejumlah 1.083 pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Angka tersebut merupakan perincian dari 233 pasangan perseorangan dan 850 yang diusung oleh partai politik dan/atau gabungan partai politik.¹⁵

b) Permasalahan yang muncul

Banyaknya pasangan calon dalam Pemilihan umum menimbulkan beberapa masalah. *Pertama*, sisi anggaran. Jumlah pasangan calon terlalu banyak menyebabkan pembengkakan dana karena surat suara harus lebih lebar agar bisa menampung semua

14 Misalnya dalam Pemilihan umum Kota Medan, dari 10 pasangan calon, 5 pasangan berasal dari calon perseorangan dan sisanya 5 pasangan berasal dari partai politik. Sedangkan di Kota Tanjungbalai, dari 9 pasangan calon yang lolos, 4 pasangan calon adalah calon perseorangan. Di Purworejo, dari 9 pasangan calon, 3 diantaranya merupakan calon perseorangan.

15 Lihat Bawaslu, *Laporan Pengawasan Pemilu Kada 2010: Divisi Pengawasan*, hal. 34, Bawaslu: Jakarta, 2010.

foto pasangan calon. Selain itu, jumlah pasangan calon terlalu banyak memperbesar kemungkinan terjadinya Pemilukada putaran kedua, dalam rangka memastikan adanya pasangan calon yang meraih suara lebih dari 30%.

Kedua, sisi pemilih, jumlah pasangan calon yang terlalu banyak menyulitkan pemilih untuk mengenali masing-masing pasangan calon, sehingga pemilih terdorong untuk tidak rasional dalam menjatuhkan pilihannya. Persoalan lain muncul ketika terjadi pemilukada putaran kedua, menjadikan pemilih jenuh, sehingga mengurangi angka partisipasi pemilih Pemilukada berikutnya.

Ketiga, sisi efektivitas pemerintahan, jumlah pasangan calon terlalu banyak menyebabkan fragmentasi politik di DPRD sangat tinggi. Hal ini akan mempengaruhi efektivitas pengambilan kebijakan pemerintahan pasca-Pemilukada, karena pasangan calon terpilih harus berhadapan dengan banyak fraksi atau faksi dalam DPRD. Pada akhirnya kebijakan yang diambil bukan berdasarkan kepentingan rakyat banyak, melainkan berdasarkan politik “dagang sapi” antara kepala daerah dengan DPRD.

Keempat, sisi politik uang, jika pasangan calon percaya bahwa politik uang (pembelian syarat pencalonan dan pembelian suara) adalah cara termudah meraih kemenangan, maka banyaknya pasangan calon

sama dengan banyaknya aktivitas politik uang yang terjadi di lingkungan partai politik maupun yang menerpa pemilih.

c) Rekomendasi

Sehubungan dengan empat masalah yang disebabkan oleh banyaknya jumlah pasangan calon di atas, maka pengaturan Pemilukada harus menekan sesedikit mungkin tampilnya pasangan calon. Meskipun demikian, kerangka peraturan yang berusaha mengurangi jumlah pasangan calon harus tetap berdasar pada prinsip-prinsip Pemilu demokratis. Partai politik dan pemilih adalah aktor penting dalam proses pemilihan.

Beberapa usulan pengaturan bisa dipertimbangkan, *pertama*, menaikkan angka ambang batas perolehan kursi partai politik atau gabungan partai politik di DPRD, dari 15% menjadi 25%. Dengan demikian dari metode ini akan dihasilkan paling banyak 3 pasangan calon.

Kedua, partai-partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR tidak lagi diberi hak politik untuk mengajukan pasangan calon, karena hasil Pemilu Legislatif menunjukkan bahwa mereka tidak mendapatkan kepercayaan dari pemilih. Sebagai gantinya, para pengurus partai politik yang ingin ter-

libat dalam proses pencalonan bisa menggunakan metode pencalonan berdasarkan dukungan penduduk untuk mengajukan pasangan calon perseorangan (lihat penjelasan berikutnya).

Tabel 1. Pasangan Calon dalam Pemilu Tahun 2010¹⁶

NO.	PROVINSI	JUMLAH PA-SANGAN CALON	PENGUSUNG		JUMLAH INCUMBENT	KETERANGAN
			PERSEORANGAN	PAR-TAI		
1	Sumatera Utara	141	56	81	17	-
2	Sumatera Barat	68	4	64	19	-
3	Riau	16	-	16	2	-
4	Jambi	18	2	16	3	-
5	Sumatera Selatan	20	4	16	6	-
6	Bengkulu	40	10	30	5	Belum ada data dari 3 kab
7	Lampung	32	11	21	5	3 kab ditunda karena persiapan belum cukup (daerah pemekaran) dan 1 kab tdk ada data
8	Kep. Bangka Belitung	14	1	13	3	-
9	Kep. Riau	13	-	13	4	-
10	Jawa Barat	30	11	19	6	-
11	Jawa Tengah	66	9	57	18	-
12	DI Yogyakarta	14	3	11	4	-
13	Jawa Timur	70	13	57	16	-
14	Banten	18	8	10	2	-
15	Kalimantan Barat	30	5	25	7	-
16	Kalimantan Tengah	13	3	10	3	-
17	Kalimantan Selatan	36	7	29	5	-
18	Kalimantan Timur	25	9	16	3	-
19	Sulawesi Utara	42	7	35	6	-

16 Bawaslu, *Laporan Pengawasan Pemilu Kada 2010: Divisi Pengawasan*, hal. 34, Bawaslu: Jakarta, 2010.

NO.	PROVINSI	JUMLAH PA-SANGAN CALON	PENGUSUNG		JUMLAH INCUMBENT	KETERANGAN
			PERSEORANGAN	PARTAI		
20	Sulawesi Tengah	27	4	23	3	-
21	Sulawesi Selatan	62	12	50	10	-
22	Sulawesi Tenggara	27	6	21	3	-
23	Gorontalo	11	2	9	3	-
24	Sulawesi Barat	7	2	5	2	-
25	Bali	20	2	18	6	-
26	NTB	37	6	31	8	-
27	NTT	54	13	41	9	-
28	Maluku	20	1	19	4	-
29	Maluku Utara	34	7	27	7	-
30	Papua	50	13	37	9	-
31	Papua Barat	28	2	26	3	-
Jumlah		1.083	233	850	201	

Ketiga, persentase dukungan penduduk untuk pasangan calon perseorangan sebesar 5% dan diberlakukan seragam ke semua daerah.¹⁷ Angka itu merupakan titik tengah antara angka-angka yang ditentukan oleh UU No. 12 Tahun 2008, sehingga berdasarkan praktek penyelenggaraan PemiluKada selama ini, tidak terlalu mudah, dan juga tidak terlalu sulit dicapai bagi mereka yang ingin menjadi pasangan calon perseorangan

17 Presentase dukungan perseorangan sebesar 5% jumlah penduduk ini tidak berlaku bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, karena Pasal 68 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyebutkan "..... calon perseorangan harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah penduduk yang tersebar di sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan 50% (lima puluh persen) dari jumlah kecamatan untuk pemilihan bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota." Sehingga untuk aceh berlaku ketentuan istimewa terkait dengan syarat dukungan untuk calon perseorangan.

(lihat penjelasan berikutnya). Penyeragaman persentase jumlah penduduk setiap daerah untuk memastikan adanya penyamaan perlakuan hukum antar-daerah (terkecuali untuk daerah-daerah yang berlaku ketentuan istimewa berdasarkan konstitusi dan undang-undang).

b. Kisruh Parpol Non-kursi DPRD dan Politik Uang

1. Permasalahan yang muncul

Sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004, partai politik atau gabungan partai politik yang meraih sedikitnya 15% suara pada Pemilu Legislatif sebelumnya, berhak mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁸ Ketentuan ini berlaku bagi parpol yang memiliki kursi di DPRD maupun parpol yang tidak memiliki kursi (Partai non-kursi). Namun dalam praktek penyelenggaraan Pemilu, ketentuan ini lebih sering digunakan partai-partai

18 Ketentuan ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari adanya Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 yang memutuskan tidak hanya partai politik yang memiliki kursi di DPRD saja yang bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah, namun juga partai politik yang memperoleh suara sah dalam Pemilu Legislatif sebelumnya (walaupun tidak punya kursi di DPRD) bisa mengajukan pasangan calon. Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 merupakan jawaban atas permohonan yang diajukan Mayjen. Purn. Ferry Tinggogoy dkk., terkait penyelenggaraan Pilkada Provinsi Sulawesi Utara tahun 2005 lalu. Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 ini keluar sebelum adanya Putusan MK No. 5/PUU-VI/2007 yang membolehkan calon perseorangan untuk ikut dalam Pemilu.

yang tidak memiliki kursi di DPRD untuk mengusung calon kepala daerah. Artinya, metode pencalonan ini banyak digunakan oleh partai-partai kecil, yaitu partai-partai yang meraih suara kecil (tidak signifikan) dalam Pemilu Legislatif. Akibatnya, untuk mencalonkan partai-partai ini cenderung melibatkan lebih banyak partai politik guna mencapai angka minimal 15% suara.

Banyaknya partai politik yang tergabung dalam pengajuan pasangan calon, menyebabkan metode ini sangat rentan bermasalah, terutama apabila partai-partai yang tergabung tidak solid. Posisi masing-masing partai sama-sama kuat, sehingga jika satu partai melepaskan diri maka koalisi akan bubar dan berdampak gagalnya pencalonan. Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan Pemilukada, proses pencalonan yang melibatkan partai-partai non-kursi DPRD menimbulkan dua masalah serius. *Pertama*, karena posisi masing-masing partai sangat kuat, maka partai-partai yang tidak memiliki basis dukungan di masyarakat memiliki posisi tawar yang kuat di hadapan pasangan calon. Di sinilah besaran uang memainkan peranan penting, sehingga proses pencalonan diwarnai politik uang, karena pimpinan partai-partai politik nyaris tidak bisa dikontrol oleh siapa pun.

Kedua, dealing (negosiasi) harga pencalonan antara pasangan calon dengan partai-partai politik sering tidak tercapai, atau dicerai dalam proses pencalonan, sehingga menggagalkan atau mengganggu pencalonan. Dalam hal ini, apabila

salah satu partai mencabut dukungan sebelum pendaftaran pasangan calon, maka pencalonan oleh gabungan partai tersebut gagal di jalan. Namun, apabila pencabutan dukungan dilakukan setelah pendaftaran (sehingga penetapan pasangan tetap dilakukan), tetap saja hal itu menimbulkan keributan politik, yang pada akhirnya mengganggu proses penyelenggaraan Pemilu-lukada.¹⁹ Hampir semua ketegangan politik bahkan konflik politik yang mewarnai pencalonan Pemilu-lukada di berbagai daerah, bersumber pada masalah ini.²⁰

-
- 19 Pemilu-lukada Depok, Pakpak Bharat, Tolitoli, Humbang Hasundutan, Bangka Barat, Padang Pariaman, Pasaman Barat, Hulu Sungai Tengah, Bulungan, Toraja Utara, Tomohon, Halmahera Selatan, Waropen, dan Jayapura adalah sedikit dari daerah yang tercatat tahapan pencalonannya diwarnai berbagai kisruh dan gugatan hukum akibat pasangan calon yang diusung oleh gabungan parpol non-parlemen digugurkan KPUD karena alasan penarikan dukungan dari partai pengusung, dukungan ganda, ataupun kepengurusan ganda parpol (dualisme kepengurusan). Di Jayapura bahkan kasus tersebut sampai digugat ke PTUN yang berakibat pada molor dan penundaan waktu pencalonan yang berlarut-larut.
- 20 Dalam Pemilu-lukada Kota Depok dan Kota Tomohon, masalah dukungan ganda dari parpol dijadikan salah satu alasan Pemohon untuk mengajukan perselisihan hasil Pemilu-lukada ke Mahkamah Konstitusi. KPUD akhirnya tidak hanya dibuat repot masalah pencalonan oleh parpol yang menggunakan suara sah ini pada saat penyelenggaraan tahapan Pemilu-lukada saja, namun juga setelah penetapan hasil Pemilu-lukada selesai dilakukan. Di Jayapura dan Kepulauan Yapen bahkan hasil pemungutan suara yang sudah ditetapkan "harus" dibatalkan (salah satunya) karena faktor verifikasi terhadap dukungan partai pasangan calon tidak dilakukan dengan baik. Jadi masalah dukungan yang sudah rumit diperumit lagi dengan kualifikasi dan kapasitas KPUD yang juga bermasalah. Lihat Putusan MK No. Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 (Pemilu-lukada Kota Jayapura) dan Putusan MK No. Nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010 (Pemilu-lukada Kabupaten Kepulauan Yapen).

2. Rekomendasi

Metode pencalonan berdasar perolehan suara lebih banyak menimbulkan masalah, baik dalam bentuk politik uang maupun gangguan penyelenggaraan Pemilu. Mengingat hal itu, maka sebaiknya metode ini dihapuskan. Ketiadaan kursi DPRD yang diraih partai-partai politik dalam Pemilu Legislatif, sebetulnya menunjukkan bahwa parpol non-kursi DPRD tidak memiliki basis dukungan. Oleh karena itu, jika saja para pimpinan partai-partai ingin mengajukan pasangan calon, sebaiknya mengikuti metode pencalonan berdasarkan dukungan penduduk untuk mengajukan pasangan calon perseorangan. Hal ini sekaligus menguji apakah pengurus partai politik (jika bukan partainya) masih mendapatkan dukungan rakyat, atau tidak. Pengaturan ini sekaligus sebagai jalan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di daerah, sebab banyaknya jumlah partai politik tidak saja membuat pemilih bingung dalam menentukan pilihan saat pemilihan, tetapi juga cenderung mengganggu efektivitas pemerintahan.

Meskipun ada Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 yang memutuskan bahwa tidak hanya partai yang memiliki kursi di DPRD saja yang bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah, tapi juga partai politik yang memperoleh suara sah dalam Pemilu Legislatif sebelumnya (walaupun tidak punya kursi di DPRD) boleh mengajukan pasangan calon; penghapusan me-

tode pencalonan oleh partai non-DPRD dalam Undang-Undang PemiluKada ini tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebab suara mereka tetap bisa diakomodir melalui mekanisme calon perseorangan, jadi sama sekali tidak dihilangkan peluangnya untuk ikut dalam kompetisi PemiluKada. Apalagi dengan pertimbangan Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 tersebut keluar sebelum adanya Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 yang membolehkan calon perseorangan untuk ikut serta dalam PemiluKada.

c. Persyaratan Dukungan Perseorangan yang Mencukupi

UU No. 12 Tahun 2008 menyebutkan besarnya jumlah dukungan penduduk bagi pengajuan pasangan calon perseorangan antara 3%, 4%, 5%, dan 6,5%²¹ sesuai dengan besarnya jumlah penduduk di suatu daerah. Dalam hal ini berlaku formula: semakin besar jumlah penduduk suatu daerah, maka semakin kecil persyaratan jumlah dukungan yang diperlukan oleh pasangan calon perseorangan. Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan PemiluKada setelah di diterapkannya UU No. 12 Tahun 2008, tampak bahwa tampilan pasangan calon perseorangan hampir terjadi di semua daerah, yang berarti sedikitnya terdapat satu pasangan calon yang berhasil memenuhi persyaratan

21 Ketentuan ini tidak berlaku di Aceh yang menyaratkan dukungan perseorangan 3% dari jumlah penduduk untuk semua daerah di Aceh sesuai ketentuan Pasal 68 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2006.

dukungan penduduk. Dengan kata lain persyaratan dukungan 3% bagi daerah yang memiliki penduduk besar atau persyaratan dukungan 6,5% bagi daerah yang memiliki penduduk sedikit, sama-sama bisa terpenuhi oleh pasangan calon perseorangan.

Berdasarkan kenyataan tersebut, maka pembedaan persentase besaran dukungan antara daerah yang memiliki penduduk sedikit dengan daerah yang memiliki penduduk banyak, tidak perlu dipertahankan. Peraturan harus menetapkan keseragaman persentase dukungan pada setiap daerah, sehingga masing-masing pasangan calon akan mencari dukungan yang angka absolutnya sesuai dengan jumlah penduduk masing-masing daerah. Jumlah absolut dukungan memang harus berbeda, karena pasangan calon perseorangan yang terpilih nanti akan menghadapi beban kepemimpinan yang berbeda antara daerah yang berpenduduk sedikit dengan daerah yang berpenduduk banyak.

Jika memang demikian, berapa angka persentase yang wajar untuk ditetapkan. Jika persyaratan dukungan 3% penduduk bagi daerah berpenduduk banyak, masih bisa dipenuhi oleh pasangan calon perseorangan, maka jumlah perlu dinaikkan menjadi 5% penduduk. Kenaikan persentase ini bertujuan untuk memastikan, bahwa pasangan calon yang maju benar-benar memiliki basis dukungan yang cukup, sehingga mereka mampu berkompetisi dengan pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi sedikinya 25% di DPRD. Sekali lagi, undang-undang Pemilukada perlu membatasi jumlah pasangan calon yang tampil da-

lam PemiluKada, sebab sedikitnya pasangan calon yang tampil dalam PemiluKada akan berpengaruh pada menurunnya aktivitas politik uang, mengurangi kebingungan pemilih untuk bersikap rasional, dan mendorong terciptanya pemerintahan yang efektif pasca-PemiluKada.

d. Pasangan Calon Tunggal

Meskipun UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008 membuka peluang bagi tampilnya pasangan calon kepala daerah dalam jumlah yang banyak, namun praktek penyelenggaraan PemiluKada memperlihatkan PemiluKada di beberapa daerah hanya terdapat satu pasangan calon, seperti terjadi di Provinsi Gorontalo. Hal ini terjadi, bukan karena tidak adanya orang-orang yang berminat menjadi kepala daerah, melainkan realitas politik seakan telah memastikan, bahwa rakyat memberikan dukungan hanya pada satu pasangan calon yang mengajukan diri, sehingga siapa pun yang akan menghadapi pasangan calon tersebut bisa dipastikan akan kalah dalam memperebutkan suara pemilih.

Sayangnya dua Undang-Undang yang mengatur PemiluKada tidak mengantisipasi kemungkinan hadirnya pasangan calon tunggal, sehingga ketika KPU daerah hanya menerima satu pasangan calon yang mendaftar, langkah yang dilakukan adalah mundur waktu pendaftaran pasangan calon dengan harapan akan hadir pasangan calon lagi. Di sisi lain, karena Undang-Undang menghendaki adanya dua

atau lebih pasangan calon yang bersaing dalam Pemilu-lukada, maka yang terjadi kemudian adalah rekayasa politik dimana kekuatan-kekuatan politik yang ada berusaha mengajukan pasangan calon sebagai pe-lengkap persaingan Pemilu-lukada. Hadirnya pasangan calon 'boneka' inilah yang memungkinkan dilaksana-kannya tahapan-tahapan Pemilu-lukada berikutnya.

Tentu saja cara ini tidak sehat bagi perkembangan demokrasi. Oleh karena itu pengaturan Pemilu-lukada harus mengantisipasi kemungkinan datangnya pa-sangan calon tunggal. Jika hal itu benar-benar terja-di, maka pasangan calon tersebut dilawankan dengan pasangan gambar kosong (seperti melawan bumbung kosong dalam pemilihan kepala desa) dalam kertas suara. Dengan demikian pasangan calon tunggal te-tap harus membuktikan dirinya, apakah mayoritas rakyat memilihnya atau tidak. Dengan cara demikian maka proses Pemilu-lukada tidak tersendat akibat peng-uluran waktu pendaftaran pasangan calon, proses demokrasi tidak dimanipulasi oleh adanya pasangan calon "boneka", dan legitimasi pasangan calon tung-gal terbukti melalui pemilihan.

C. PEMILIHAN WAKIL GUBERNUR

Terkait keberadaan wakil gubernur dan mekanisme pemilihannya harus difikirkan, apakah dilakukan ber-pasangan dengan gubernur atau ditunjuk oleh gubernur terpilih. Mengingat konstitusi tidak mengatur mekanisme pemilihan wakil gubernur. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ha-nya menyebutkan pemilihan gubernur, bupati dan wali-

kota yang dilakukan secara demokratis.

Urgensi pemilihan wakil gubernur sesungguhnya terletak pada kemampuan menjawab konflik yang muncul antara kepala daerah dan wakil kepala daerah. Umumnya harmonisasi kepala daerah dan wakilnya hanya berlangsung 6 (enam) bulan. Kecenderungannya, masa pencalonan yang dilakukan secara bersamaan dalam satu pasangan calon akan mengkondisikan kandidat untuk melakukan pengorbanan yang sama agar memenangkan pemilihan. Karena perasaan pengorbanan yang sama, maka wakil kepala daerahpun sulit menerima jika harus menjalankan peran yang memposisikan sebagai "ban se-rep" semata.

Meskipun demikian, Perludem menganggap perlu untuk tetap mempertahankan keberadaan wakil gubernur dalam pemilihan satu paket secara langsung. Urgensi kehadirannya adalah untuk mempertimbangkan terwujudnya integrasi nasional ditingkat lokal atau sebagai fungsi resolusi konflik.

Misalnya mekanisme pemilihan wakil kepala daerah dengan mempertimbangkan keterwakilan kelompok tertentu di daerah bersangkutan. Pemilihan wakil kepala daerah di Maluku misalnya, merupakan mekanisme resolusi konflik dimana posisi kepala daerah dan wakilnya mempertimbangkan keterwakilan kelompok tertentu. Misal, jika gubernur beragama Kristen maka wakilnya harus beragama Islam dan begitu sebaliknya atau mungkin juga integrasi antar suku dalam satu wilayah propinsi.

D. PERSYARATAN ADMINISTRASI PENCALONAN

Baik pasangan calon yang diajukan partai politik maupun pasangan calon perseorangan, harus memenuhi persyaratan administrasi sebelum ditetapkan menjadi pasangan calon resmi oleh KPU daerah. Semula UU No. 32 Tahun 2004 menentukan 16 *item* persyaratan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.²² Kemudian UU No. 12 Tahun 2008 menambah satu *item* persyaratan lagi, sehingga jumlahnya menjadi 17 *item*.²³

Ketentuan terakhir ini mengatur bahwa, kepala daerah dan atau wakil kepala daerah yang sedang menjabat (*incumbent* atau petahana), harus mengundurkan diri dari jabatannya setelah mendaftarkan pencalonannya. Ketentuan ini sesungguhnya bertujuan untuk mengurangi atau menghambat penggunaan fasilitas publik untuk kampanye oleh petahana, atau pemanfaatan pejabat publik dan PNS untuk menggiring pemilih. Dua isu itu sangat menonjol dalam penyelenggaraan PemiluKada sepanjang 2005-2007, sehingga ketika DPR dan Pemerintah berkesempatan merevisi UU No. 32 Tahun 2004, mereka mengurangi pengaruh petahana, dengan cara menentukan petahana mengundurkan diri dari jabatan ketika pencalonannya disahkan.²⁴ Namun oleh Mahkamah Konstitusi, melalui

22 Pasal 58 UU No. 32 Tahun 2004.

23 Pasal 1 Angka 4 UU No. 12 Tahun 2008, Pasal "58 huruf q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya."

24 Selama tahun 2010 tercatat sejumlah 201 petahana (*incumbent*) yang mencalonkan diri dalam PemiluKada. Lihat Bawaslu 2010, hal. 34.

Putusan MK No. 17/PUU-VI/2008 tertanggal 1 Agustus 2008, ketentuan tersebut dinyatakan inkonstitusional sehingga tidak bisa diberlakukan. Namun upaya untuk membatasi atau mengurangi pemanfaatan fasilitas/dana publik atau PNS bisa dilakukan di tempat lain, misalnya dengan memperketat pembatasan-pembatasan pengaturan kampanye yang memungkinkan terjadinya pemanfaatan fasilitas/dana publik atau PNS.

Sejalan dengan upaya menuju pemerintahan yang bersih dan semangat memerangi korupsi, undang-undang Pemilukada juga harus mencegah atau mempersempit ruang bagi kepala dan wakil kepala daerah terpilih bertindak koruptif, dengan jalan para calon kepala dan wakil kepala daerah menjelaskan harta kekayaannya kepada masyarakat melalui KPU daerah. Artinya, calon kepala dan wakil kepala daerah diharuskan membuat laporan harta kekayaan terakhir, sehingga masyarakat mengetahui berapa besar kekayaan mereka. Laporan harta kekayaan ini: *pertama*, bisa diperbandingkan dengan laporan dana kampanye, di mana kemampuan para calon dalam membiayai kampanye bisa dinilai masyarakat; *kedua*, untuk mende-teksti kejujuran pasangan calon terpilih, karena setelah dilantik mereka diminta membuat laporan harta kekayaan penyelenggara negara (LHKPN), dan laporan serupa juga dibuat menjelang masa tugas berakhir.

E. PENINGKATAN PARTISIPASI PEREMPUAN DALAM PENCALONAN

Meskipun jabatan puncak eksekutif presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil

bupati, atau walikota dan wakil walikota, sempat diduduki oleh perempuan, namun dalam proses pencalonan Pemi-lukada sangat sedikit melibatkan perempuan. Perempuan paling banyak muncul sebagai pasangan calon terdapat di Provinsi Jawa Timur dan Sulawesi Utara. Dari yang sangat sedikit tersebut seorang perempuan terpilih menjadi gubernur di Provinsi Banten dan wakil gubernur di Provinsi Jawa Tengah, sedang beberapa perempuan lain terpilih menjadi bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota di beberapa daerah. Terpilihnya beberapa perempuan menjadi kepala daerah menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia sesungguhnya menerima kehadiran kepemimpinan perempuan. Namun hal itu tidak menutupi kenyataan bahwa matriarkisme masih kuat menyelemuti masyarakat, sehingga kehadiran perempuan sebagai pasangan calon kepala daerah masih sangat sedikit. Jika jumlah pasangan calon perempuan masih sangat sedikit, maka peluang perempuan terpilih menjadi kepala daerah tentu saja sangat kecil.

Peraturan pencalonan Pemilu-kada sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2008 sesungguhnya tidak diskriminatif terhadap jenis kelamin tertentu, sehingga setiap orang yang memenuhi syarat bisa mengajukan diri. Peraturan tersebut memberikan perlakuan yang sama terhadap calon kepala daerah laki-laki atau pun perempuan. Tetapi justru pada perlakuan yang sama inilah perempuan dirugikan. Sebagaimana diketahui, dalam masyarakat patriarki, perempuan selalu diposisikan di belakang laki-laki, sebagai warga kelas dua. Perlakuan masyarakat patriarki yang telah berlangsung ratusan tahun tersebut menjadikan perempuan dalam kondisi tertinggal dengan laki-laki. Pada kehidupan politik

hal ini tampak jelas pada sedikitnya perempuan menjadi fungsionaris partai politik, sehingga infrastruktur politik sepenuhnya dikuasai laki-laki. Pada sektor ekonomi, perempuan tidak memiliki akses yang cukup terhadap penguasaan harta kekayaan, sehingga perempuan tidak leluasa berkiperah dalam sektor kehidupan yang membutuhkan dukungan dana.

Pada titik itulah diperlukan kebijakan afirmasi bagi perempuan, yakni kebijakan khusus agar mampu mengejar *gap* ketertinggalan dengan laki-laki. Kebijakan afirmasi sifatnya sementara, sehingga ketika perempuan sudah dalam posisi yang sepadan untuk terlibat dalam kompetisi pemilihan yang bebas, maka kebijakan afirmasi tersebut bisa dicabut. Penerapan kebijakan afirmasi sebetulnya bukan barang baru bagi pengaturan politik di Indonesia. Sejak Pemilu 2004, UU No. 12 Tahun 2003 telah menerapkan kebijakan afirmasi dalam bentuk kuota 30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon anggota legislatif. Kebijakan tersebut diperkuat lagi melalui UU No. 10 Tahun 2008 yang digunakan untuk mengatur penyelenggaraan Pemilu 2009. Di sini partai politik tidak hanya diminta untuk mengirimkan 30% calon perempuan dalam daftar calon, tetapi juga menempatkan sedikitnya satu calon perempuan di antara tiga nama calon. Jika kebijakan afirmasi sudah diterapkan dalam Pemilu Legislatif, mengapa tidak juga dilakukan dalam PemiluKada?

Jika penerapan kebijakan afirmasi dalam Pemilu Legislatif dilakukan pada metode pencalonan, maka hal yang sama juga bisa dilakukan untuk PemiluKada. Bedanya jika dalam Pemilu Legislatif kuota 30% diletakkan pada daftar calon, hal itu jelas tidak mungkin dilakukan pada PemiluKada, karena kursi PemiluKada yang diperebutkan sesung-

guhnya hanya satu (kursi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai satu kesatuan), sehingga tidak memungkinkan buat partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan beberapa calon, yang 30%-nya terdapat perempuan. Kebijakan afirmasi buat perempuan pada metode pencalonan Pemilu, yang paling mungkin adalah dengan mengurangi dan mempermudah pengajuan pasangan calon perempuan atau pasangan calon yang terdapat perempuan. Yang dimaksud dengan pasangan calon perempuan adalah pasangan calon yang calon kepala daerah dan calon wakil kepala daerah adalah sama-sama perempuan. Sedang yang dimaksud dengan pasangan calon yang terdapat perempuan adalah pasangan calon yang calon kepala daerahnya perempuan dan calon wakil kepala daerah laki-laki, atau calon kepala daerahnya laki-laki dan wakil calon kepala daerah perempuan.

Sesuai dengan dua metode pencalonan yang diusulkan dalam naskah ini, maka pada metode pengajuan pasangan calon oleh partai politik diatur bahwa apabila partai politik atau gabungan partai politik mengajukan pasangan calon perempuan atau pasangan calon yang terdapat perempuan, maka ambang batas perolehan kursi di DPRD, tidak lagi sedikitnya 25% tetapi diturunkan menjadi sedikitnya 17%. Artinya, partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki sedikitnya 17% kursi di DPRD dapat mengajukan pasangan calon perempuan atau pasangan calon yang terdapat perempuan. Dari mana angka 17%? Angka itu merupakan pembulatan atas hasil pengurangan 30% atas ambang batas sedikitnya 25%.

Demikian juga untuk metode pengajuan pasangan calon melalui dukungan penduduk, pasangan calon perempuan atau pasangan calon yang terdapat calon perem-

puan, tidak lagi harus mengumpulkan dukungan sedikitnya 5% dari jumlah penduduk, melainkan cukup hanya mengumpulkan dukungan sedikitnya 3,5% dari jumlah penduduk. Angka 3,5% merupakan pembulatan atas hasil pengurangan kuota 30% atas ambang batas sedikitnya 5% dukungan penduduk. Lantas mengapa pengurangan terhadap persentase jumlah kursi di DPRD dan dukungan penduduk, angkanya adalah 30%? Hal ini semata-mata mengadopsi kuota 30% perempuan dalam daftar calon Pemilu Legislatif.

Kebijakan afirmasi dalam bentuk pengurangan ambang batas kepemilikan kursi di DPRD atau pengurangan jumlah dukungan penduduk bagi pasangan calon perempuan atau pasangan calon yang terdapat perempuan, hanyalah mempermudah perempuan untuk mengajukan diri menjadi pasangan calon kepala daerah. Hal ini perlu agar perempuan yang tertinggal penguasaan politiknya dibanding laki-laki memiliki kesempatan lebih leluasa untuk tampil menjadi pasangan calon, sebagaimana dalam Pemilu Legislatif mereka lebih leluasa untuk masuk daftar calon. Selebihnya ketika tampil di hadapan pemilih, mereka harus berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Tidak ada perlakuan khusus di sini, pasangan calon yang mampu meraih suara terbanyak ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

F. PEMUTAKHIRAN DAFTAR PEMILIH

Dalam penyelenggaraan Pemilu pada ketentuan Pasal 70 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 sebenarnya mengatur bahwa *“Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan*

umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.” Namun, ketentuan ini lalu “dikesampingkan” oleh ketentuan Penjelasan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menyebutkan “*Dalam pemutakhiran data pemilih, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota merupakan pengguna akhir data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah”.*

Konsekwensi dari ketentuan tersebut, Daftar Pemilih Sementara (DPS) dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) dibuat oleh KPUD berdasarkan Daftar Penduduk Pemilih Potensial (DP4) yang disusun oleh Pemda. Akibatnya adalah ditemui di banyak daerah yang menyelenggarakan Pemilukada DP4 berkualitas buruk, KPUD tidak maksimal memperbaiki sehingga banyak pemilih tidak masuk DPS maupun DPT. Sehingga kebanyakan masalah DPT ini lalu dibawa oleh pasangan calon yang tidak puas sebagai bahan gugatan di Mahkamah Konstitusi, misalnya saja pada Pemilukada Konawe Selatan, yang berujung pada Putusan MK untuk dilakukan pemungutan dan penghitungan suara ulang di semkua TPS di kabupaten Konawe Selatan.

Dalam konteks ini, Perludem berpandangan bahwa selama Kemendagri dan Pemerintah Daerah belum berhasil membangun data penduduk berdasarkan *Single Identity Number* (SIN), penyusunan daftar pemilih harus sepenuhnya menjadi tanggungjawab KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Hal tersebut juga sesuai dengan semangat permanenisasi KPUD selama 5 tahun masa jabatan, yaitu salah satunya adalah untuk dibebani tugas untuk memutakhirkan data pemilih secara berkelanjutan.

G. PENATAAN WAKTU KAMPANYE

Pengaturan waktu kampanye dalam UU No. 32 Tahun 2004 sungguh jauh tertinggal dibandingkan dengan pengaturan waktu kampanye untuk Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden. UU No. 32 Tahun 2004 mengatur bahwa masa kampanye hanya dua pekan. Sebagaimana ketentuan Pasal 75 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan *“Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.”*

Padahal UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur Pemilu Legislatif Tahun 2009, dan UU No. 42 Tahun 2008 yang mengatur Pemilu Presiden menyebutkan bahwa *“kampanye dilaksanakan sejak 3 (tiga) hari setelah calon Peserta Pemilu ditetapkan sebagai Peserta Pemilu sampai dengan dimulainya masa tenang.”*

Akibat ketentuan yang mundur jauh kebelakang dibandingkan dengan ketentuan kampanye pada Pemilu terakhir, kampanye kerap kali (hampir selalu) tidak terkontrol, pemilih tidak mendapatkan informasi tentang pasangan calon secara memadai, dan berujung pada penindakan secara berlebihan oleh pengawas Pemilukada. Lebih dari itu, karena terbatasnya waktu untuk berkampanye, pasangan calon cenderung menggunakan cara-cara instan politik uang untuk “membeli” simpati dan dukungan pemilih dengan cepat dan dianggap “lebih murah” ketimbang kampanye cerdas melalui penyampaian visi, misi, dan program.

Oleh karena itu Perludem merekomendasikan agar waktu atau masa kampanye dimulai sejak penetapan

pasangan calon, dan pembatasan dilakukan hanya pada kampanye yang melibatkan massa guna menghindari benturan antar kelompok dan kondusifitas pelaksanaan kampanye. Dan yang terpenting, pemilih punya cukup waktu untuk mengenali pasangan calon yang berkompetisi, dan pasangan calon lebih punya waktu untuk mengintrodusir visi, misi, dan program yang diusung.

H. METODE PEMBERIAN SUARA

a. Inkonsistensi metode

Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa “Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara.” Selain dari Pasal itu, tidak ada lagi pasal lain dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang terkait dengan tata cara pemberian suara. Karena UU No. 32 Tahun 2004 lahir sebelum UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka tidak heran beberapa perbedaan pengaturan diantara Undang-Undang tersebut, khususnya terkait dengan tata cara pemberian suara.

Hal tersebut merupakan suatu hal yang menarik, sebab pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009, pemilih melakukan pemungutan suara dengan cara “memberi tanda” yang dalam pengaturan lebih lanjut oleh Komisi Pemilihan Umum dimaknai deng-

an cara “mencentang”.

Pasal 153 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan “Pemberian suara untuk Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan **memberikan tanda** satu kali pada surat suara.” Sementara ayat (2) Pasal ini menyatakan bahwa memberikan **tanda** satu kali dilakukan berdasarkan prinsip memudahkan pemilih, akurasi dalam penghitungan suara, dan efisien dalam penyelenggaraan Pemilu. Ketentuan yang sama juga terdapat dalam Pasal 118 UU No. 42 Tahun 2008. Pemberian tanda ini oleh KPU selanjutnya diterjemahkan dengan memberi **tanda √ (centang)** -atau sebutan lainnya- pada surat suara.²⁵

Artinya, pemilih memilih dengan cara mencoblos sejak Pilkada 2005 dan seterusnya, lalu pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2009 mereka memilih dengan cara memberi tanda yakni mencentang, namun dalam Pemilukada 2010 mereka dibuat kembali memilih dengan cara mencoblos. Hal ini disebabkan karena Pasal 30 Peraturan KPU No. 27 Tahun 2009 –yang dibuat berdasarkan ketentuan dalam UU No. 32 Tahun 2004– menyatakan bahwa “Dalam memberikan suara, pemilih **mencoblos** salah satu pasangan calon pada kolom foto pasangan calon yang disediakan dalam surat suara.” Dengan demikian, ketentuan mencoblos dalam UU No. 32 Tahun 2004 tidak otomatis berubah walaupun ada ketentuan tentang “memberi tanda” sebagaimana diatur dalam un-

25 Hal tersebut diatur lebih lanjut oleh KPU dalam Pasal 29 Peraturan KPU No. 35 Tahun 2008.

dang-undang lain yakni UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008.

Kenyataan ini menunjukkan suatu kelemahan dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu: (1) hal ini membuat bingung para pemilih, karena berganti-gantinya cara memilih, dari mencoblos, mencentang, kemudian mencoblos, dan kemudian mencentang lagi; (2) menunjukkan bahwa proses Pemilu kita tidak konsisten dan tidak sistematis, hal ini terjadi karena di satu negara dengan kurun waktu Pemilu yang hampir sama cara memilihnya berbeda-beda namun tidak cepat diatasi dengan adanya perubahan undang-undang.

b. Peluang e-voting

Tak kalah penting, masalah tata cara pemberian suara pada Pemilukada juga mesti memperhatikan putusan MK dalam perkara pengujian UU No. 32 Tahun 2004, khususnya Pasal 88 tentang pemberian suara untuk Pemilukada.²⁶ Dalam amar Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009 disebutkan, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian sehingga kata mencoblos dalam Pasal 88 UU No.32 Tahun 2004 diartikan pula menggunakan **metode e-voting**.²⁷ Namun demikian, Mahkamah

26 Hal tersebut diatur lebih lanjut oleh KPU dalam Pasal 29 Peraturan KPU No. 35 Tahun 2008.

27 Pengujian Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2004 ini diajukan oleh Pemohon Prof. Dr. drg. I Gede Winasa (Bupati Jembrana saat itu), dkk.

Konstitusi tetap menentukan sejumlah persyaratan terkait metode *e-voting* tersebut, yang meliputi: (1) penerapannya tidak melanggar asas luber (langsung, umum, bebas dan rahasia) dan jujur (jujur dan adil); serta (2) daerah yang menerapkan metode *e-voting* harus sudah siap dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia maupun perangkat lunaknya, termasuk kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan serta persyaratan lain yang diperlukan.

Penerapan *e-voting* sendiri masih menimbulkan sejumlah pertanyaan baik menyangkut kesiapan peraturan perundang-undangan, kesiapan penyelenggara Pemilu, kesiapan peralatan dan teknologi, kesiapan dana yang diperkirakan lebih besar, kesiapan partai politik dan para calon, kesiapan masyarakat, maupun berbagai kesiapan terkait lainnya. Beberapa negara yang telah mencoba *e-voting* ternyata tidak seluruhnya berhasil, bahkan beberapa diantaranya setelah menggunakan *e-voting* memutuskan kembali ke cara manual,²⁸ sedang beberapa yang lain mengganti metode *e-voting*, dan bahkan ada juga yang menggunakannya hanya untuk mempercepat rekaptulasi atau tabulasi perolehan suara saja.

Salah satu persoalan utama dari *e-voting* adalah bagaimana memberikan jaminan terhadap validitas dan akurasi hasil Pemilu yang diperoleh. Tidak se-

28 Pemohon Prof. Dr. drg. I Gede Winasa dalam permohonannya ke MK mendefinisikan *e-voting* sebagai metode penandaan Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Wakil Presiden serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan dengan menggunakan layar sentuh (*touch screen*), selengkapnya lihat Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009, halaman 29. Padahal definisi *e-voting* adalah tidak sebatas pada hal itu saja.

mua sistem *e-voting* yang digunakan bisa menjamin hal itu, karena misalnya saja para pemilih tidak dapat mengecek apakah benar hasil Pemilu memang merupakan pilihan dari para pemilih, atautkah mudah dimanipulasi. Ada metode *e-voting* dimana para pemilih tidak bisa mengetahui pasti pilihannya, karena mereka hanya menekan tombol tertentu atau memberikan tanda pada surat suara khusus (yang menggunakan *paper based*) dan setelah itu tidak tahu lagi benarkah suaranya itu memang dihitung sesuai dengan pilihannya. Sistem *e-voting* yang baik adalah sistem dimana seorang pemilih setelah menggunakan haknya, baik dengan menekan atau menyentuh layar ataupun dengan memberi tanda pada surat suara khusus, maka ia langsung memperoleh kertas *print out* kecil yang keluar dari mesin tersebut sehingga ia bisa memastikan pilihannya adalah benar-benar dihitung. Hal itu hanya sedikit contoh mengenai permasalahan dalam penerapan *e-voting* yang digunakan dalam Pemilu di beberapa negara.

Memang dalam konteks ini ada yang pro dan kontra terkait penggunaan metode *e-voting* di Indonesia. Namun demikian, karena sudah ada Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009 yang memberikan peluang penggunaan *e-voting* dalam Pemilu di Indonesia, maka ketika menyusun peraturan pun kita harus mempertimbangkan hal tersebut. Apalagi dalam beberapa kali kesempatan, baik *Focus Group Discussion*, *Diskusi Publik*, maupun *Workshop* mengenai *e-voting* yang diselenggarakan oleh Kemendagri maupun Perludem (pada beberapa bulan di awal-pertengahan 2010), terungkap bahwa dari tiga jenis Pemilu yang

ada, maka yang lebih memungkinkan untuk menggunakan metode *e-voting* adalah dalam penyelenggaraan PemiluKada dan Pemilu Presiden, serta bukan dalam Pemilu Legislatif, dengan mempertimbangkan kompleksitas pelaksanaan dari Pemilu Legislatif itu sendiri. Hal tersebut dapat difahami karena dalam PemiluKada yang dipilih hanya sedikit calon, yaitu antara dua hingga sepuluh pasangancalon saja (atau maksimal 12 pasang seperti di PemiluKada Kabupaten Kaur) sehingga kesiapan dari teknologi, metode dan kesiapan dari semua *stakeholder* bisa lebih baik. Berbeda halnya dengan Pemilu Legislatif dimana jumlah yang dipilih juga sangat banyak.²⁹

Selain itu dalam beberapa pertemuan tersebut juga direkomendasikan agar penggunaan *e-voting* tidak dilakukan secara tergesa-gesa dan tidak sekaligus, melainkan bertahap dan tidak mesti digunakan di seluruh wilayah Indonesia, mengingat setiap daerah memiliki kemampuan dan kesiapan yang berbeda-beda. Yang tidak kalah penting adalah sebelum menggunakan *e-voting* harus dilakukan suatu *Feasibility Study* atau Studi Kelayakan atas penggunaan *electronic voting machines* (EVM) ini, untuk mengkaji dapat tidaknya *e-voting* ini diterapkan, apa saja kelemahan dan kendala yang akan dihadapi, persiapan apa saja yang harus dilakukan, teknologi seperti apa yang seharusnya digunakan, dan ketentuan apa saja yang perlu dibuat untuk landasan pelaksanaannya.

29 Misalnya di Jerman.

Disamping itu juga perlu ditentukan apakah yang lebih kita butuhkan, apakah cukup hanya *e-counting* atau *tabulating* saja (jadi pemungutan suara tetap menggunakan kertas dan menandai, tetapi teknologi digunakan terutama untuk merekapitulasi dan men-tabulasi sehingga hasilnya cepat diperoleh), ataukah termasuk juga akan memilih *e-voting* dimana teknologi sudah digunakan dari mulai proses pemungutan suara sampai dengan saat penghitungannya.

Di beberapa negara bahkan membutuhkan waktu selama bertahun-tahun dalam mempersiapkan *e-voting*, sebelum kemudian mempraktekannya. Sehingga, dengan mengingat berbagai hal tersebut, timbul permasalahan yaitu: apakah di dalam RUU mengenai Pemiluakada kemungkinan penerapan *e-voting* ataupun *e-counting* tetap perlu diatur sebagai suatu antisipasi dan dasar hukum jika saja sebagian daerah dapat melaksanakannya? Dalam hal ini, isi dari putusan MK mengenai Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2004 dapat menjadi pegangan awal untuk menyusun norma yang akan dituangkan dalam bentuk ketentuan dalam RUU Pemiluakada. Di samping itu perlu dimasukkan juga beberapa hasil-hasil pembahasan mengenai *e-voting*, hasil perbandingan dengan negara lain, dan yang tidak kalah penting standar atau *guidance* penggunaan *e-voting* (yang mesti tidak mengikat) tetapi dikenal dan dijadikan pedoman secara internasional.

Mengapa persoalan *e-voting* ini perlu diatur? Karena ia memiliki beberapa keuntungan jika diterapkan secara tepat, berupa *quick counting* (proses penghitungan cepat), *quick generation of results* (penggandaan hasil pemilihan dengan cepat -ada yang bisa

menghasilkan sampai 30 *copy*- untuk dikirimkan ke berbagai pihak sehingga berbagai pihak mendapatkan hasil yang sama secara cepat), dan *canvassing process is transparent and auditable without human intervention* (rekapitulasi suara dilakukan secara transparan dan dapat diaudit, tanpa intervensi manusia). Keuntungan tersebut bisa mengurangi potensi kecurangan karena selama ini kecurangan paling banyak terjadi pada tahapan rekapitulasi dari tingkat TPS, PPK, hingga ke KPUD. Dengan demikian pula, jual beli suara di masing-masing tingkatan dapat diredam.

Lalu, jika memang perlu diatur, hal-hal apa saja yang mesti masuk di dalam aturan tersebut? Dapat diidentifikasi hal-hal berikut:

1. Persiapan apa yang harus dilakukan untuk pelaksanaan *e-voting* dan siapa yang harus melakukannya?
2. Persyaratan-persyaratan yang ditentukan dalam undang-undang itu untuk pelaksanaannya?
3. Hal-hal apa yang mesti dimuat dalam undang-undang dan hal-hal apa yang cukup diatur lebih lanjut oleh KPU?
4. Penggunaan teknologi akan digunakan dalam tahapan pemungutan, penghitungan suara, hingga rekapitulasi suara ataukah hanya penghitungan dan rekapitulasi suara saja (*e-voting* atau *e-counting*)?
5. Adakah ketentuan yang mewajibkan penggunaan *e-voting* ataukah merupakan suatu

- pilihan saja, bagi daerah yang mampu bisa menggunakan, bagi yang tidak tetap bisa menggunakan cara lain?
6. Apakah hukum memungkinkan penggunaan dua cara pemilihan: cara manual dan cara *e-voting*? Mengingat beragamnya daerah dan kemampuan masyarakat dalam menggunakan cara baru ini?
 7. Mekanisme untuk menjamin “*reliability*” dan “*accuracy*” dari sistem *e-voting* ini?
 8. Bagaimana aturan mengenai “mekanisme untuk mem-*back up*” apabila sistem *e-voting* yang digunakan ternyata dalam prakteknya gagal?
 9. Bagaimana ketentuan mengenai pengadaan dari komponen-komponen sistem pemilihan ini?
 10. Bagaimana mekanisme yang memungkinkan partisipasi dari para pemangku kepentingan untuk terlibat dalam proses?
 11. Bagaimana mekanisme menangani gugatan dan pembuktian yang sesuai dengan sistem baru yang digunakan?

I. PENETAPAN CALON TERPILIH

Tentang penetapan pasangan calon kepala daerah terpilih, UU No. 32 Tahun 2004 membuat pengaturan bertingkat. Semula Undang-Undang itu menyatakan bahwa pasangan calon kepala daerah terpilih ditetapkan apa-

bila meraih suara lebih dari 50%.³⁰ Sampai di sini berlaku formula mayoritas. Selanjutnya undang-undang membuat formula baru apabila tidak ada pasangan calon yang meraih suara lebih dari 50%. Di sini disebutkan, apabila tidak ada pasangan calon meraih suara lebih dari 50%, diberlakukan ambang batas perolehan suara 30%. Artinya, pasangan calon yang meraih suara lebih dari 30% dan terbesar perolehan suaranya, ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih; sedang apabila tidak ada pasangan calon yang meraih suara lebih dari 30%, pasangan calon yang meraih suara terbanyak pertama dan peraih suara terbanyak kedua, mengikuti pemilihan putaran kedua.³¹ Selanjutnya, pasangan calon yang meraih suara terbanyak pada putaran kedua, ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.³²

Meskipun formula mayoritas (meraih lebih 50% suara) untuk menentukan pasangan calon terpilih disebutkan dalam UU No. 32 Tahun 2004, namun sebetulnya formula itu tidak fungsional (alias peraturan yang tidak ada

30 Usulan ini masih menganggap Pemilukada sebagai Pemilu yang terpisah dengan Pemilu anggota DPRD. Terkait dengan rekomendasi pengaturan jadwal Pemilu (pembagian menjadi Pemilu nasional dan Pemilu daerah) sebagaimana dikemukakan dalam bagian berikut dokumen ini, dimana Pemilukada yang diusulkan dibarengkan dengan Pemilu DPRD, apabila ada pembatasan peserta Pemilu, maka juga tidak akan terlalu banyak peserta yang akan ikut dalam Pemilu. Sehingga usulan penerapan e-voting ini akan tetap relevan untuk diajukan.

31 Pasal 107 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004.

32 Pasal 107 ayat (2), (3) dan (4) UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008. Bunyi Pasal 107 ayat (2) yang asli dalam UU No. 32 Tahun 2004 (sebelum diubah oleh UU No. 12 Tahun 2008) adalah: "Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memperoleh suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih."

gunanya), karena ketentuan itu dinegasikan oleh formula ambang batas 30% suara. Formula mayoritas dengan sendirinya berlaku efektif pada putaran kedua, karena peserta pemilihannya hanya dua pasang calon. Jadi, ketika ada satu atau lebih pasangan calon yang melampaui ambang batas 30% suara, yang berlaku adalah formula pluralitas. Artinya pasangan calon yang meraih suara terbanyak yang ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih.

Mengapa untuk menggunakan formula pluralitas harus menggunakan ambang batas 30% suara? Mengapa juga harus dilakukan pemilihan putaran kedua bagi dua pasangan calon peraih suara terbanyak yang perolehan suaranya di bawah ambang batas 30% suara? Para pembuat UU No. 32 Tahun 2004 menjawab: agar pasangan calon kepala daerah terpilih nanti mendapatkan legitimasi kuat ketika memimpin. Secara angka legitimasi kuat tersebut disamakan dengan peraihan suara lebih dari 30%.

Tentu ambang batas legitimasi 30% suara tersebut bisa diperdebatkan. Mengapa tidak 35%, 40% atau 45%, toh pada kenyataannya angka tersebut meskipun lebih tinggi, tetap saja di bawah 50% lebih. Artinya, berapapun perolehan suara, jika tidak melampaui 50%, maka pasangan calon sesungguhnya tidak mendapatkan basis legitimasi kuat, karena suara yang tidak memilihnya justru lebih banyak. Dengan kata lain, jika legitimasi kuat yang diharapkan dari pasangan calon kepala daerah terpilih, maka mereka harus mendapatkan lebih dari 50% suara. Jika tidak, maka harus dilakukan pemilihan putaran kedua bagi pasangan calon yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua. Dengan demikian penggunaan formula mayoritas diterapkan secara konsiten.

Sebaliknya, jika menggunakan formula pluralitas, tegas

saja, tidak diperlukan ambang batas suara 30% sehingga tidak perlu pemilihan putaran kedua. Secara anggaran hal ini jelas menghemat dan membuat penyelenggaraan PemiluKada terjadwal dengan baik, sehingga tidak mengganggu penyelenggaraan pemerintahan; secara politik, juga tidak menimbulkan banyak masalah. Sebagaimana terjadi pada penyelenggaraan PemiluKada selama ini, pemilihan putaran kedua telah menimbulkan masalah: *pertama*, bagi pemilih, di satu sisi pemilihan putaran kedua menimbulkan ketegangan politik bertambah panjang, di sisi lain menimbulkan kejenuhan pemilihan sehingga berdampak pada tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan yang sedang berlangsung maupun pada pemilihan berikutnya; *kedua*, bagi pasangan calon berarti bertambah biaya kampanye, sehingga siapapun yang terpilih akan terbebani “hutang” PemiluKada lebih besar, yang harus dibayar pada saat menjalankan roda pemerintahan, dan; *ketiga*, bagi penyelenggara, PemiluKada putaran kedua menambah kerumitan karena terbatasnya anggaran.

Pertanyaannya adalah, jika penetapan calon terpilih menggunakan formula pluralitas, apakah pasangan calon terpilih bisa mendapatkan legitimasi kuat berdasarkan perolehan suara? Pertanyaan ini wajar, sebab dalam formula pluralitas sangat mungkin terjadi pasangan calon terpilih hanya meraih suara sedikit, katakanlah sekitar 10% dari total suara jika pasangan calon yang tampil lebih dari 10 pasangan calon. Dalam formula ini, semakin banyak pasangan calon, semakin kecil peluang pasangan calon terpilih untuk mendapatkan suara terbanyak yang signifikan.

Namun harus diingat, banyaknya pasangan calon yang tampil dalam PemiluKada, biasanya hanya berlaku pada

pemilihan pertama atau kedua, karena elit politik merasa punya peluang untuk memenangkan pemilihan. Mereka juga belum merasakan atau mendapat pelajaran atas dampak kekalahan pemilihan berupa kerugian ekonomi (harta benda terbuang sia-sia) dan kerugian sosial (jatuhnya reputasi politik karena dianggap tidak pantas menjadi pemimpin daerah). Namun pada pemilihan-pemilihan berikutnya, elit politik akan bersikap lebih rasional, sehingga bagi mereka yang merasa potensi keterpilihannya kecil, tidak mau berspekulasi untuk mengikuti pemilihan. Selain itu, jika sedari awal undang-undang menetapkan bahwa calon terpilih menggunakan formula pluralitas, maka para elit politik pun akan berhitung sungguh-sungguh atas peluang keterpilihannya. Pada akhirnya sikap rasional elit politik itu menjadikan jumlah pasangan calon yang tampil menjadi lebih sedikit. Mereka tidak berani berspekulasi untuk menghadapi risiko kalah dalam pemilihan karena dari sekian banyak pasangan calon, hanya satu yang langsung terpilih. Pengaturan pencalonan sebagaimana dipaparkan sebelumnya, juga akan mengurangi jumlah pasangan calon yang tampil.

Jika menengok kembali hasil Pemilukada periode pertama (2005-2008), sesungguhnya banyak pasangan kepala daerah yang meraih suara kurang dari 20% dari total pemilih. Hitungannya begini: angka partisipasi Pemilukada rata-rata adalah 70%, artinya hanya 70% pemilih yang datang menggunakan haknya, bahkan ada daerah yang hanya diikuti oleh 45% pemilih. Jika jumlah pemilih yang berpartisipasi adalah 70%, maka 25% dari 70% tersebut

adalah 15%.³³ Pada penyelenggaraan Pemilu pada periode lalu tidak banyak terjadi pemilihan putaran kedua, sehingga tidak sedikit pasangan calon terpilih hanya meraih suara dalam kisaran 15-25% jumlah pemilih. Namun sampai lima tahu masa kerja, ternyata tidak ada pihak yang mempertanyakan basis legitimasi kepemimpinan kepala daerah tersebut. Jika pun kepala daerah tersebut bermasalah, lebih karena masalah manajemen dan korupsi, bukan pada soal legitimasi.

Fakta tersebut semakin menegaskan penggunaan formula pluralitas lebih memberikan banyak keuntungan daripada formula sebagaimana digunakan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Selain karena menghemat anggaran, mengurangi ketegangan politik, dan menyederhankan proses pemilihan, formula pluralitas juga mendorong sikap rasional elit politik untuk bekerjasama membangun koalisi dan mencitakan blok politik sederhana, sehingga menjadikan pemerintahan daerah berjalan lebih efektif.

33 Pasal 107 ayat (8) UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008..

BAB III

PENATAAN

PENANGANAN DAN

PENEGAKAN HUKUM

PEMILUKADA

A. PENYELESAIAN PELANGGARAN PEMILU

Permasalahan dalam penanganan dan penegakan hukum dalam Pemilukada adalah tidak adanya pengaturan secara khusus dalam UU No. 32 Tahun 2004. Berbeda dengan penanganan dan penegakan hukum dalam pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, yang secara eksplisit memberikan ruang pengaturan yang cukup sebagaimana dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan tentang pengaturan penyelesaian pelanggaran Pemilu Legislatif terurai sebagai berikut:

Tabel 2. Penyelesaian Pelanggaran Pemilu Legislatif Menurut UU No. 10 Tahun 2008

PENANGANAN LAPORAN PELANGGARAN PEMILU	PELANGGARAN ADMINISTRASI
<p>Pasal 247</p> <p>(1) Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu.</p> <p>(2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan oleh: a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; b. pemantau Pemilu; atau c. Peserta Pemilu.</p> <p>(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan secara tertulis kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri dengan paling sedikit memuat: a. nama dan alamat pelapor; b. pihak terlapor; c. waktu dan tempat kejadian perkara; dan d. uraian kejadian.</p> <p>(4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran Pemilu.</p> <p>(5) Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri mengkaji setiap laporan pelanggaran yang diterima.</p> <p>(6) Dalam hal laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbukti kebenarannya, Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.</p> <p>(7) Dalam hal Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima.</p> <p>(8) Laporan pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota.</p> <p>(9) Laporan pelanggaran pidana Pemilu diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p>	<p>Pasal 248</p> <p>Pelanggaran administrasi Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU.</p> <p>Pasal 249</p> <p>Pelanggaran administrasi Pemilu diselesaikan oleh KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota berdasarkan laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota sesuai dengan tingkatannya.</p> <p>Pasal 250</p> <p>KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota.</p>

PELANGGARAN PIDANA PEMILU
<p>Pasal 252 Pelanggaran pidana Pemilu adalah pelanggaran terhadap ketentuan pidana Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang ini yang penyelesaiannya dilaksanakan melalui pengadilan dalam lingkungan peradilan umum.</p> <p>Pasal 253 (1) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 (empat belas) hari sejak menerima laporan dari Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota.</p> <p>(2) Dalam hal hasil penyidikan ternyata belum lengkap, dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari penuntut umum mengembalikan berkas perkara kepada penyidik kepolisian disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi.</p> <p>(3) Penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari sejak tanggal penerimaan berkas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara tersebut kepada penuntut umum.</p> <p>(4) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada pengadilan negeri paling lama 5 (lima) hari sejak menerima berkas perkara.</p> <p>Pasal 254 (1) Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.</p> <p>(2) Sidang pemeriksaan perkara pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh hakim khusus.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan peraturan Mahkamah Agung.</p> <p>Pasal 255 (1) Pengadilan negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah pelimpahan berkas perkara.</p> <p>(2) Dalam hal terhadap putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan banding, permohonan banding diajukan paling lama 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.</p> <p>(3) Pengadilan negeri melimpahkan berkas perkara permohonan banding kepada pengadilan tinggi paling lama 3 (tiga) hari setelah permohonan banding diterima.</p> <p>(4) Pengadilan tinggi memeriksa dan memutus perkara banding sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 7 (tujuh) hari setelah permohonan banding diterima.</p> <p>(5) Putusan pengadilan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain.</p> <p>Pasal 256 (1) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255 ayat (1) dan ayat (4) harus sudah disampaikan kepada penuntut umum paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan dibacakan.</p> <p>(2) Putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 255 harus dilaksanakan paling lambat 3 (tiga) hari setelah putusan diterima oleh jaksa.</p> <p>Pasal 257 (1) Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.</p> <p>(2) KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota wajib menindaklanjuti putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p> <p>(3) Salinan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah diterima KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota dan Peserta Pemilu pada hari putusan pengadilan tersebut dibacakan.</p>

Tabel 3. Penanganan Laporan Pelanggaran 3 Jenis Pemilu

No.	Perihal	Pemilu Legislatif
1.	Dasar Hukum	UU No. 10 Tahun 2008
2.	Batasan Waktu Penerimaan Laporan dan Penanganan Pelanggaran oleh Pengawas Pemilu	1) Laporan disampaikan paling lama 3 hari sejak terjadinya pelanggaran. 2) Pengawas Pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. 3) Dalam hal memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, tindak lanjut oleh Pengawas Pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima.
3.	Batasan Waktu Penanganan Pelanggaran oleh Penegak Hukum	1) Penyidik menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak menerima laporan dari Bawaslu/ Panwaslu. 2) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada pengadilan negeri paling lama 5 hari sejak menerima berkas perkara. 3) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu paling lama 7 hari setelah pelimpahan berkas perkara. 4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 hari setelah permohonan banding diterima. 5) Putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain. 6) Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.

Pemilu Presiden	Pemilu Kada
UU No. 42 Tahun 2008	UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008
<ol style="list-style-type: none"> 1) Laporan disampaikan paling lama 3 hari sejak terjadinya pelanggaran. 2) Pengawas Pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. 3) Dalam memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, tindak lanjut oleh Pengawas Pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Laporan disampaikan kepada panitia pengawas Pemilihan Umum sesuai wilayah kerjanya selambat-lambatnya 7 hari sejak terjadinya pelanggaran. 2) Panitia pengawas Pemilihan Umum memutuskan untuk menindaklanjuti atau tidak menindaklanjuti laporan selambat-lambatnya 7 hari setelah laporan diterima. 3) Dalam hal panitia pengawas Pemilihan Umum memerlukan keterangan tambahan dari pelapor untuk melengkapi laporan, keputusan tindak lanjut dilakukan paling lambat 14 hari setelah laporan diterima.
<ol style="list-style-type: none"> 1) Penyidik menyampaikan hasil penyidikannya disertai berkas perkara kepada penuntut umum paling lama 14 hari sejak menerima laporan dari Bawaslu/Panwaslu. 2) Penuntut umum melimpahkan berkas perkara kepada Pengadilan Negeri paling lama 5 hari sejak menerima berkas perkara. 3) Pengadilan Negeri memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu paling lama 7 hari setelah pelimpahan berkas perkara. 4) Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus perkara banding paling lama 7 hari setelah permohonan banding diterima. 5) Putusan Pengadilan Tinggi merupakan putusan terakhir dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain. 6) Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Penyidikan terhadap laporan sengketa yang mengandung unsur tindak pidana dilakukan sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. 2) Penyidikan atas tindak pidana diselesaikan dalam waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan penyelesaian pelanggaran pemilu seperti tercantum di atas juga diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Namun ketentuan tentang penyelesaian pelanggaran pemilu tidak dapat diberlakukan secara serta merta terhadap pemilukada karena UU No. 32 Tahun 2004 tidak mengaturnya. Tidak ada satu klausula yang menyatakan bahwa ketentuan-ketentuan penyelesaian pelanggaran pemilu baik Legislatif maupun Presiden berlaku terhadap Pemilukada. Karena tidak ada pengaturan, maka penyelesaian pelanggaran pemilukada mengacu sepenuhnya kepada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau KUHAP³⁴ (untuk perkara pidana) dan peraturan lain, misalnya Peraturan KPU.

Oleh karena itu, penegakan hukum atas pelanggaran dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden tidak sinkron dengan penegakan hukum atas pelanggaran dalam Pemilukada, misalnya mengenai batasan waktu pelaporan, batasan waktu pengkajian, batasan waktu penyidikan, batasan waktu penuntutan, dan batasan waktu pemeriksaan di pengadilan. Juga tidak ada pengaturan mengenai tahapan pengadilan, yakni pengadilan negeri dan pengadilan banding dengan putusan terakhirnya.

Sebenarnya, agar terjadi sinkronisasi dan harmonisasi antar penegakan hukum Pemilu antara berbagai jenis Pemilu (legislatif, presiden, dan kepala daerah) maka ketentuan-ketentuan yang ada dalam Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dapat diadopsi dalam Undang-Undang tentang Pemilukada. Jika itu dilakukan, maka di masing-

34 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

masing undang-undang (Undang-Undang Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan PemiluKada) terdapat aturan yang sama mengenai penegakan hukum. Di samping itu sebenarnya tindak pidana yang diatur di dalam ketiga macam Pemilu itu pun sebagian besar hampir sama.

Tidakkah hal ini merupakan suatu pengulangan yang kurang perlu? Jika demikian halnya, apakah tidak dimungkinkan suatu jalan lain, yaitu semua pelanggaran Pemilu (pelanggaran pidana, administratif, dan kode etik) beserta sanksi-sanksinya (sanksi pidana, sanksi administratif, dan sanksi etik) serta proses penanganan hukumnya (proses acara pidana, proses penyelesaian pelanggaran administratif, dan proses penyelesaian pelanggaran kode etik) diatur di dalam satu undang-undang saja, dan dibuat satu pasal di masing-masing undang-undang Pemilu bahwa pelanggaran Pemilu dan penyelesaiannya merujuk pada undang-undang khusus pelanggaran Pemilu dan penyelesaiannya itu. Sebagai perbandingan, beberapa negara memiliki suatu *Election Offences Act* (Undang-Undang tentang Pelanggaran Pemilu).

Sebagaimana diutarakan di atas, untuk sinkronisasi sebaiknya Undang-Undang PemiluKada juga memuat ketentuan-ketentuan penegakan hukum yang sudah diatur dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif di atas. Meski demikian ada sejumlah masalah yang perlu ditinjau, sehingga ketika ketentuan-ketentuan di atas diadopsi kita sekaligus juga memperbaikinya. Mengapa di dalam Undang-Undang mengenai PemiluKada juga perlu diatur ketentuan mengenai penegakan hukum?

Dalam berbagai pedoman atau guidance untuk Pemilu yang baik, terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum Pe-

milu. Persyaratan itu adalah:

1. Adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif.
2. Adanya aturan mengenai hukuman untuk pelanggaran Pemilu.
3. Adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih.
4. Adanya hak bagi pemilih, kandidat, dan parpol untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga pengadilan.
5. Adanya keputusan untuk mencegah hilangnya hak pilih dari lembaga penyelenggara Pemilu atau lembaga pengadilan.
6. Adanya hak untuk banding.
7. Adanya keputusan yang sesegera mungkin.
8. Adanya aturan mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan.
9. Adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan Pemilu terhadap hasil Pemilu.
10. Adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia.

Untuk dapat terlaksananya Pemilu dan Pemilukada secara demokratis maka kerangka hukum harus dapat menjaminkannya. Kerangka hukum harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk penegakan hak pilih karena hak memberikan suara merupakan hak asasi manusia. Karena itu, penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak memberikan suara juga merupakan hak asasi manusia. Kerangka hukum Pemilu harus menetapkan

kan ketentuan-ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih.

Kerangka hukum harus menetapkan bahwa setiap pemilih, kandidat, dan partai berhak mengadu kepada lembaga penyelenggara Pemilu atau pengadilan yang berwenang apabila terdapat dugaan pelanggaran atas hak pilih. Undang-undang Pemilu mengharuskan lembaga penyelenggara Pemilu atau pengadilan yang berwenang untuk segera memberikan keputusan guna mencegah hilangnya hak pilih pihak korban.

Keputusan dari pengadilan harus diberikan sesegera mungkin. Kerangka hukum harus mengatur berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk mempertimbangkan dan memutuskan suatu pengaduan. Waktu penyampaian keputusan tersebut kepada pihak yang mengajukan pengaduan juga harus ditetapkan. Juga patut dipertimbangkan bilamana keputusan itu sangat mendesak dalam Pemilu. Penyelesaian segera seringkali dapat mencegah eskalasi masalah kecil menjadi masalah besar.³⁵

35 Untuk memastikan terjaminnya prinsip-prinsip penegakan hukum internasional ini, International IDEA mengajukan empat daftar periksa terhadap materi kerangka hukum yang akan mengatur penyelenggaraan Pemilu, berupa: (1) Apakah peraturan perundangan Pemilu mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk keperluan penegakan hukum Pemilu? (2) Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu secara jelas menyatakan siapa yang dapat mengajukan pengaduan pelanggaran atas peraturan perundang-undangan Pemilu? (3) Apakah juga dijelaskan proses untuk pengajuan pengaduan tersebut? Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur hak pengajuan banding atas keputusan lembaga penyelenggara Pemilu ke pengadilan yang berwenang? (4) Apakah peraturan perundang-undangan Pemilu mengatur batas waktu pengajuan, pemeriksaan, dan penentuan penyelesaian hukum atas pengaduan? Lihat International IDEA, *Standar-Standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004.

B. BATASAN WAKTU PELAPORAN DAN PENANGANAN PELANGGARAN

Apakah penggunaan jalur cepat bisa menjamin keadilan dan tujuan Pemilu?

Meski perlu pengaturan waktu, kita tetap perlu mengkritisi ketentuan batasan waktu agar tidak bertentangan dengan maksud dan tujuan Pemilu. Batas waktu pelaporan 3 (tiga) hari yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 hampir sama dengan ketentuan serupa dalam Pasal 131 UU No. 12 Tahun 2003 (UU Pemilu yang lama). Tetapi ada perbedaan penting yaitu pelaporan kepada Bawaslu/Panwaslu pada UU No. 12 Tahun 2003 diberi batas 7 (tujuh) hari. Jadi, lebih lama 4 (empat) hari dibanding ketentuan pada UU No. 10 Tahun 2008.³⁶

Ketentuan batas waktu pelaporan yaitu 3 (tiga) hari amat sangat singkat, apalagi dalam Pasal 247 UU No. 10 Tahun 2008 tidak jelas apakah yang dimaksud “hari” adalah “hari kerja” ataupun “hari kalender”. Pada praktiknya, kepolisian dan kejaksaan mengartikan “hari” dalam Pasal 247 sebagai “hari kalender”, bukan “hari kerja”. Ini membawa implikasi penting.³⁷

36 Aturan ini sebetulnya telah diajukan *judicial review* atau pengujian ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2009, tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan batas waktu dalam undang-undang itu tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

37 Apabila tindak pidana Pemilu terjadi pada hari Kamis malam, maka ia akan gagal melaporkan kepada Pengawas Pemilu pada hari Senin, sebab sudah melampaui 3 (tiga) hari kalender. Jika kejadian ini terjadi di daerah yang secara geografis sulit dicapai (perbukitan, pegunungan, pulau) maka semakin sulit lagi bisa dipenuhi batas waktunya.

Dipersingkatnya batas waktu pelaporan dari 7 (tujuh) hari pada UU No. 12 Tahun 2003 menjadi 3 (tiga) hari pada UU No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kemunduran dalam penegakan hukum Pemilu, karena tidak memperhitungkan kondisi berbagai daerah di Indonesia, sehingga berakibat banyak tindak pidana Pemilu tidak bisa diproses lebih lanjut karena sudah dianggap *daluwarsa*. Dikaitkan dengan maksud dan asas Pemilu, maka ketentuan "*daluwarsa*" yang sangat singkat menyebabkan kemungkinan lolosnya banyak pelaku tindak pidana Pemilu dan kemungkinan terpilihnya anggota DPR, DPD, dan DPRD melalui proses curang yang melanggar hukum. Hal ini jelas-jelas bertentangan dengan konstitusi maupun undang-undang.

Tindak pidana Pemilu ini termasuk berat karena ancaman pidananya tetapi juga serius dampaknya karena seseorang pelaku tindak pidana Pemilu yang tidak dipidana (akibat lewatnya batas waktu) bisa menjadi wakil rakyat baik di DPR, DPD maupun DPRD. Tentu saja ini tidak sesuai dengan maksud diadakannya aturan mengenai tindak pidana Pemilu dalam Undang-Undang Pemilu.

Mengapa ada ketentuan yang membatasi masa pelaporan pelanggaran Pemilu dalam UU No. 10 Tahun 2008? Salah satu alasan yang sering didengar adalah bahwa proses penyelesaian pelanggaran Pemilu mesti sudah selesai sebelum tahapan Pemilu selesai, agar proses pidana tidak mengganggu agenda Pemilu, agar setelah Pemilu selesai (dan para anggota DPR, DPD atau DPRD dilantik) tidak ada lagi masalah-masalah yang mengungkitnya. Dengan demikian segala proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa lebih singkat dan cepat dibanding tindak pidana biasa. Ini dikenal sebagai jalur cepat atau "*fast track*"

dalam proses penyelesaian pelanggaran dan sengketa Pemilu. Contoh paling jelas dari argumen pembuat Undang-Undang ini terlihat dari Pasal 257 (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa:

“Putusan pengadilan terhadap kasus pelanggaran pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional.”

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

Hal-hal di atas menimbulkan pertanyaan berikut:

1. Apakah yang seharusnya di jalur cepat hanya penyelesaian sengketa Pemilu (termasuk sengketa hasil Pemilu) ataukah termasuk penyelesaian tindak pidana Pemilu?
2. Apakah penyelesaian tindak pidana Pemilu yang cepat termasuk di dalamnya mempersingkat masa da-luwarsa tindak pidana Pemilu atau masa pelaporan tindak pidana Pemilu?
3. Apakah terjamin “keadilan” apabila penyelesaian

tindak pidana Pemilu berlangsung cepat tetapi tidak tepat dan akurat? apakah terjamin "keadilan" dan "kepastian hukum" apabila banyak tindak pidana Pemilu tidak diselesaikan di pengadilan dan pelakunya dijatuhi hukuman hanya karena tidak terpenuhinya batasan waktu 3 (tiga) hari, sehingga banyak terjadi "impunitas"?

4. Apakah benar bahwa jika masa daluwarsa dan proses penyelesaian tindak pidana berjalan sebagaimana tindak pidana lainnya, maka akan "menggangu proses Pemilu"?

Maka pertanyaan di atas seharusnya dijawab sebagai berikut:

1. Yang berada di jalur cepat atau "*fast track*" semestinya hanya penyelesaian pelanggaran administratif, sengketa dalam proses, dan sengketa hasil Pemilu karena penyelesaian masalah-masalah ini memang sangat mempengaruhi tahapan-tahapan Pemilu yang ada yang memang ada limitasi waktunya secara jelas (misalnya penetapan peserta Pemilu, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil). Jika tidak dibatasi waktu secara tegas dan jelas maka proses Pemilu bisa tersendat dan tertunda dan pada akhirnya mengganggu jalannya pemerintahan.
2. Sedangkan, untuk tindak pidana Pemilu masalahnya adalah berkaitan dengan menemukan adanya suatu tindak pidana, memproses orang yang disangka/dituduh melakukan tindak pidana itu

dan menjatuhkan pidana karena ia melakukan kesalahan. Semua ini tidak hanya menyangkut perbuatannya tetapi juga kesalahan orangnya. Tentu ini berbeda dengan penyelesaian untuk pelanggaran administratif maupun sengketa. Yang dicari dalam penyelesaian pidana adalah kebenaran materiil. Tentu semua harus dilakukan secara cermat, teliti, dan hati-hati serta tidak bisa tergesa-gesa. Jika targetnya adalah waktu, maka banyak tindak pidana Pemilu akan tidak tersentuh hukum, dan hak memidana dari negara akan hilang atas tindak pidana-tindak pidana itu. Dampak lainnya, akan hilangnya kepercayaan masyarakat pada hukum dan negara yang membiarkan banyak tindak pidana lolos dari jerat hukum karena lewat masa yang luar biasa pendek yaitu 3 (tiga) hari.

3. Jadi, kesimpulannya, pembuat Undang-Undang telah KELIRU menyamaratakan batasan waktu pelaporan 3 (tiga) hari untuk semua jenis pelanggaran/sengketa. Seharusnya tidak pidana Pemilu memiliki batas waktu daluwarsa yang lebih masuk akal (jika disesuaikan dengan Pasal 78 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau KUHP, maka daluwarsanya 6 tahun atau 12 tahun, bukan 3 hari).
4. Seandainya pun pembuat undang-undang ingin mempercepat proses atau setidaknya membatasi lamanya penyelesaian tindak pidana Pemilu (sehingga tidak terjadi penyelesaian yang sangat lama seperti pada Pemilu 1999), maka semestinya pembatasan itu dilakukan pada tindakan penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan, dan

bukan dengan membatasi masa pelaporan 3 (tiga) hari sesudah kejadian.

5. Ketentuan untuk membatasi masa penyidikan, penuntutan, atau pemeriksaan di pengadilan bisa dilakukan sebagaimana juga diatur dalam beberapa undang-undang khusus lainnya. Dengan adanya pembatasan waktu ini diharapkan ada kepastian bahwa tindak pidana Pemilu akan selesai sesuai dengan waktu yang masuk akal dan tidak berlarut-larut. Akan tetapi, batasan waktu tidak seharusnya diterapkan pada masa pelaporan tindak pidana Pemilu, sebab adakalanya suatu peristiwa baru diketahui beberapa hari, minggu, bulan atau bahkan tahun, setelah dilakukannya tindakan itu. Untuk menjamin adanya keadilan dan kesamaan, disesuaikan saja dengan ketentuan mengenai da-luwarsa dalam Pasal 78 KUHP. Atau, jika pembuat undang-undang ingin mengadakan aturan yang khusus, bisa saja batas waktu itu dibuat lebih masuk akal, misalnya antara 1 sampai 6 tahun sesudah kejadian.
6. Penyelesaian yang cepat dengan membatasi waktu pelaporan yakni 3 (tiga) hari sesudah kejadian hanya akan bermakna "kepastian" yaitu dengan "menghanguskan" semua laporan yang dilakukan lebih dari 3 (tiga) hari dan hanya akan memproses semua laporan yang masuk selama 3 (tiga) hari sesudah kejadian. Hal ini mungkin akan memudahkan penegak hukum karena mudah dalam menolak menangani perkara, tetapi akibatnya banyak tindak pidana "menguap" dan pelakunya tidak tersentuh hukum. Rakyat tidak mendapat keadilan.

Proses Pemilu diwarnai pelanggaran yang tidak diproses secara layak. Para pelaku tidak mendapat sanksi dan tidak akan jera untuk mengulangi lagi di masa depan. Singkatnya, pengaturan batasan pelaporan yang singkat justru merusak asas Pemilu, khususnya agar Pemilu dijalankan secara jujur dan adil.

7. Mengapa masa daluwarsa tindak pidana Pemilu tidak ditetapkan lebih lama (misalnya 6 atau 12 tahun jika mengacu pada Pasal 78 KUHP) atau dengan batasan lainnya yang lebih masuk akal (misalnya 1 sampai 6 tahun) dan bukan 3 (tiga) hari? Salah satu argumen untuk mengatur masa pelaporan yang pendek adalah, jika diatur lebih panjang maka bisa jadi hasil Pemilu akan terus dipersoalkan pihak yang kalah sehingga bisa saja akan muncul laporan-laporan palsu yang menghambat tahapan Pemilu. Bisa juga proses pidana akan mengganggu apabila para anggota dewan sudah duduk di kursi DPR, DPD atau DPRD atau gubernur, bupati, walikota.
8. Kedua argumen tersebut patut disanggah. *Pertama*, hukum pidana Indonesia (baik di KUHP maupun di luar KUHP) sudah menyediakan ancaman bagi orang yang membuat laporan secara palsu atau fitnah sehingga kalau ada pihak yang kalah akan mengganggu proses dengan memfitnah pihak lainnya ia akan diproses sesuai hukum yang berlaku. *Kedua*, jika proses penyelesaian tindak pidana Pemilu selesai sesudah ditetapkan seorang calon atau si calon yang melakukan tindak pidana itu telah dilantik sebagai anggota DPR, DPD atau

DPRD maka seharusnya putusan pidana itu dijadikan dasar untuk Pergantian Antar Waktu anggota terpilih dan diganti calon lain sesuai ketentuan yang berlaku. Hal ini tentu lebih adil, dibanding membiarkan seorang calon terus menduduki kursi yang diperolehnya secara curang. Hal ini juga lebih sesuai dengan maksud diadakannya Pemilu.

C. BATASAN DAN SANKSI PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU

Catatan lainnya adalah mengenai pelanggaran administrasi Pemilu dimana dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga tidak dijelaskan. Pengertian pelanggaran administrasi Pemilu di sini mengacu kepada ketentuan yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa pelanggaran administrasi adalah “pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang Pemilu yang bukan merupakan ketentuan pidana Pemilu dan terhadap ketentuan lain yang diatur dalam peraturan KPU” (Vide Pasal 248 UU No. 10 Tahun 2008). Pengertian tersebut terlampau luas dan patokannya kurang jelas, karena menimbulkan pertanyaan berikut:

1. Siapakah subyek/pelaku pelanggaran administrasi Pemilu? Apakah hanya peserta Pemilu/kandidat? Ataupun termasuk pemilih, pemantau, bahkan penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu/Panwaslu)?
2. Apakah semua aturan/ketentuan dalam Undang-Undang atau Peraturan KPU jika tidak diikuti

merupakan pelanggaran administrasi? Apakah hanya aturan/ketentuan yang sangat penting yang jika dilanggar maka berakibat fatal atau serius?

3. Apakah ada batasan sanksi administrasi untuk pelanggaran administrasi? Apakah ada kualifikasi pelanggaran yang ringan, sedang dan berat sehingga sanksinya juga berbeda-beda?
4. Apakah sanksi pelanggaran administrasi Pemilu? Apakah peringatan lisan, peringatan tertulis, penghentian kegiatan (misalnya kampanye) untuk sementara atau seterusnya, diskualifikasi peserta Pemilu, denda. dll?
5. Apakah ada pembedaan pelanggaran administrasi per tahapan atau per isu/masalah? Apakah ada pembedaan batasan waktu memproses untuk kualifikasi pelanggaran yang berbeda-beda?
6. Siapakah yang berwenang menjatuhkan sanksi untuk tiap tahapan Pemilu atau tiap isu/masalah? Apakah seluruh sanksi pelanggaran administrasi dijatuhkan oleh KPU/KPUD? Ataupun bisa oleh Bawaslu/Panwaslu (misalnya untuk kampanye)? Ataupun bisa oleh pengadilan? Jika memang yang menjatuhkan sanksi bisa beda-beda institusi, apakah yang menentukan hal itu?
7. Apakah atas penjatuhan sanksi administrasi itu bisa dilakukan upaya hukum untuk mengoreksinya? Apakah sanksi administrasi yang dijatuhkan oleh KPU Kabupaten/Kota dapat dikoreksi oleh KPU Provinsi? Apakah sanksi administrasi dari KPU Provinsi dapat dikoreksi oleh KPU?
8. Hal-hal di atas belum mendapat pengaturan yang

memadai baik di dalam UU No. 32 Tahun 2004 maupun dalam UU No. 10 Tahun 2008, juga dalam UU No. 42 Tahun 2008. Padahal di dalam pelaksanaan Pemilu hal ini kerap timbul masalah dan menimbulkan perbedaan pendapat dan penerapan hukum. Oleh sebab itu, semestinya di dalam Undang-Undang Pemilukada (serta Undang-Undang Pemilu lainnya) hal ini diatur dengan cermat sehingga tidak menyulitkan dalam praktek penerapan hukum Pemilu.

D. PENANGANAN DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN ADMINISTRASI PEMILUKADA

a. Problematika Perselisihan Administrasi Pemilukada

Pelaksanaan Pemilukada tidak terlepas dari peranan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota (atau KPUD) sebagai salah satu institusi penyelenggara Pemilu. KPUD melaksanakan beberapa tahapan Pemilukada. Tahapan pelaksanaan yang dilakukan meliputi penetapan daftar pemilih; pendaftaran dan Penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah; kampanye; pemungutan suara; penghitungan suara; dan penetapan pasangan calon.

Dalam setiap tahapan sebagaimana diatur dalam Pasal 65 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004, KPUD dapat mengeluarkan suatu keputusan atau penetapan yang berpotensi menimbulkan perselisihan akibat

adanya pihak-pihak yang merasa dirugikan atau keberatan oleh keputusan/penetapan KPUD tersebut. Perselisihan ini dikenal dengan istilah “perselisihan administrasi Pemilukada”, yang substansinya tidak termasuk dalam pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi dan perselisihan hasil pemilu.

Persoalannya, UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008, tidak menyatakan secara jelas upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan atas terbitnya keputusan/penetapan KPUD. Padahal upaya hukum tersebut diperlukan untuk memastikan proses pemilu berjalan dengan demokratis, jujur dan adil bagi setiap pihak yang terlibat didalam penyelenggaraan pemilu.

Terlebih dalam prakteknya, pada saat dilakukan pelaporan perselisihan administrasi akibat keputusan/penetapan KPUD yang merugikan kepada Panwaslu, hasil akhirnya hanya berujung pada rekomendasi Panwaslu yang pada umumnya akan diabaikan saja oleh KPUD. Akibatnya muncul anggapan seakan-akan keputusan atau penetapan KPUD pada tahapan Pemilukada, selain perselisihan hasil, tidak dapat ‘disentuh’ dan berlaku mutlak.

Sementara upaya hukum melalui ranah hukum administrasi negara yaitu mekanisme persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara, menjadi celah hukum yang sementara dapat menjawab persoalan diatas. Namun dalam prakteknya, mekanisme ini justru juga banyak menimbulkan polemik baru dalam pelaksanaan Pemilukada. Salah satu sebabnya yaitu mekanisme melalui Pengadilan Tata Usaha Negara ini, belum tersosialisasi dengan baik.

Selain permasalahan mengenai perselisihan akibat keputusan/penetapan KPUD diatas, dalam bab ini akan disinggung pula mengenai sengketa Pemilukada yang kewenangan untuk menyelesaikannya berada di Panwaslu. Dalam UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008, tidak diatur secara tegas mengenai definisi sengketa dan bagaimana prosedurnya. Termasuk kekuatan mengikat dari hasil penyelesaian sengketa bagi para pihak yang terlibat didalamnya.

Perselisihan administrasi pemilu adalah perselisihan yang ditimbulkan oleh keputusan atau tindakan penyelenggara 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, yang terjadi dalam tahapan-tahapan pemilu.³⁸

Dalam penyelenggaraan Pemilukada, perselisihan administrasi terjadi dalam tahapan Pemilukada yang terutama dapat merugikan para pihak sebagai berikut: warga negara (yang mempunyai hak memilih dan dipilih), bakal calon kepala daerah/wakil kepala daerah, dan calon kepala daerah/wakil kepala daerah.

Pokok masalah dalam isu ini yaitu mengenai keputusan/penetapan KPUD yang menimbulkan per-

38 Topo Santoso, dkk, " *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*", Jakarta: USAID-DRSP-Perludem, 2006, hal. 96

selisihan atau kerugian bagi pihak tertentu, dalam tahapan Pemilu. Sementara upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang merasa dirugikan oleh keputusan/penetapan KPU tersebut tidak dinyatakan secara jelas dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008.

Adapun pasal-pasal yang terkait dengan keputusan/penetapan KPU yang seakan-akan bersifat mutlak, dan tidak diatur upaya hukum terhadapnya, dapat dilihat dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008, sebagai berikut:

Tabel 4. Pasal yang terkait dengan Perselisihan Administrasi Pemilu

NO.	PASAL	PERIHAL	BUNYI PASAL	POTENSI MASALAH
1.	Pasal 60 ayat 3c dan ayat 5 UU No. 12 Tahun 2008	tentang Penetapan Pasangan Calon	(3c) Apabila calon perseorangan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota karena tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 atau Pasal 59 ayat (5a), pasangan calon tidak dapat mencalonkan kembali. (5) Apabila hasil penelitian berkas calon sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPU provinsi dan/atau KPU kabupaten/kota, partai politik, gabungan partai politik, atau calon perseorangan tidak dapat lagi mengajukan calon.	Seringkali terjadi permasalahan keputusan KPU dianggap tidak kompeten. Persoalan persyaratan administrasi pasangan calon seperti pemalsuan data dukungan perseorangan, validitas surat keterangan pengganti ijazah, dan surat keterangan sehat dari Ikatan Dokter Indonesia, masih sering dipertanyakan dan menjadi pokok gugatan dalam PHPU.* Belum lagi penafsiran terhadap "kearifan lokal" dalam bentuk meloloskan dan menetapkan pasangan calon, agar tidak terjadi bentrokan di masyarakat.**

* Lihat kasus persyaratan calon yang terjadi antara lain di Kabupaten Karimun dan Kabupaten Karawang.

** Disampaikan oleh Panwaslu dari wilayah Papua dalam pembekalan persiapan PHPU di MK, yang diselenggarakan oleh Bawaslu pada 9-11 November 2010 di Hotel Aston Pasteur Bandung.

NO.	PASAL	PERIHAL	BUNYI PASAL	POTENSI MASALAH
2.	Pasal 61 UU No. 32 Tahun 2004	tentang Pene-tapan Pa-sangan Calon	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan ayat (4), KPUK menetapkan pasangan calon paling kurang 2 (dua) pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. 2. Pasangan calon yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. 3. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. 4. Penetapan dan pengumuman pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (3) bersifat final dan mengikat 	<i>idem</i>
3.	Pasal 74 UU No. 32 Tahun 2004	tentang pene-tapan DPT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berdasarkan daftar pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 dan Pasal 73, PPS menyusun dan menetapkan daftar pemilih sementara. 2. Daftar pemilih sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan oleh PPS untuk mendapat tanggapan masyarakat. 3. Pemilih yang belum terdaftar dalam daftar pemilih sementara dapat mendaftarkan diri ke PPS dan dicatat dalam daftar pemilih tambahan. 4. Daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tambahan ditetapkan sebagai daftar pemilih tetap. 5. Daftar pemilih tetap disahkan dan diumumkan oleh PPS. 6. Tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih ditetapkan oleh KPUK 	DPT yang telah ditetapkan oleh KPUK, seringkali masih menyimpan banyak masalah yang dapat merugikan pasangan calon dalam pemilihan. Antara lain persoalan seperti DPT Ganda, DPT tidak dimutakhirkan, dan DPT Fiktif.***

*** Lihat kasus DPT di Kota Batam, Kab. Halmahera Barat, Kab. Buru Selatan, Kab. Bengkulu Utara, Kab. Tanjung Jabung Barat, Kab. Pacitan, Merauke, Karawang, Bontang, Kutai Timur, Nduga, dan Yalimo.

NO.	PASAL	PERIHAL	BUNYI PASAL	POTENSI MASALAH
4.	Pasal 75 ayat 9 UU No. 12 Tahun 2008	tentang penetapan jadwal pelaksanaan kampanye	Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPU provinsi dan/ atau KPU kabupaten/kota <u>dengan memperhatikan usul dari pasangan calon</u>	Apabila netralitas KPUD sebagai penyelenggara Pemilu/kada diragukan, dapat terjadi kemungkinan dimana KPUD lebih memperhatikan usulan dari pasangan calon incumbent sebagai pihak yang masih "berkuasa", sehingga pasangan calon yang lain, merasa tidak diakomodir usulannya atau bahkan dirugikan oleh keputusan/ penetapan KPUD tentang jadwal kampanye tersebut.
5.	Pasal 81 ayat 3 dan ayat 4 UU No. 32 Tahun 2004	tentang sanksi penghentian kegiatan kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tata cara penerapan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh KPUD. 2. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye oleh KPUD. 	Penilaian KPUD atas adanya pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye, dapat dipertanyakan oleh pasangan calon yang terkena sanksi. Terutama apabila KPUD sudah dianggap tidak netral atau memiliki keberpihakan dengan pasangan calon tertentu.

NO.	PASAL	PERIHAL	BUNYI PASAL	POTENSI MASALAH
6.	Pasal 85 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004	tentang sanksi pembatalan sebagai pasangan calon dalam hal dana kampanye	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari: <ul style="list-style-type: none"> • negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; • penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; • pemerintah, BUMN, dan BUMD. • Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. 2. Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD 	Bandingkan dengan Pasal 82 ayat 2 UU No. 32 Tahun 2004 tentang sanksi pembatalan sebagai pasangan calon dengan terlebih dulu ada putusan pengadilan yang berkekuatan tetap dalam hal politik uang. Sementara dalam pasal ini, keputusan pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD, hanya berdasarkan pada rekomendasi Panwaslu dan penilaian KPUD.
7.	Pasal 90 ayat (3) UU No 32 Tahun 2004	tentang penetapan jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS	Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD	Persoalan yang mungkin terjadi antara lain munculnya TPS fiktif dan tidak diaturnya ketentuan yang mengakomodir pembentukan TPS di rumah sakit.
8.	Pasal 91 ayat (2) UU No 32 Tahun 2004	tentang penetapan jumlah, bahan, bentuk, ukuran dan warna kotak suara	Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan	Persoalan yang mungkin muncul antara lain kualitas kotak suara yang tidak baik dan tidak mengakomodir kondisi geografis di daerah tertentu yang membutuhkan kekhususan (daerah kepulauan), misal apabila kotak suara harus dibawa dengan naik kapal laut di cuaca yang tidak baik.

Akibat tidak bisa diganggu gugatnya keputusan/penetapan KPUD dalam Pasal-Pasal diatas, maka dapat menimbulkan berbagai persoalan dalam proses penyelenggaraan PemiluKada. *Pertama*, mengenai keraguan akan adanya prinsip netralitas, integritas, akuntabilitas, profesionalitas dan transparansi anggota KPUD pada saat mengeluarkan keputusan/penetapan dalam tahapan tertentu di PemiluKada, yang termasuk dalam ranah perselisihan administrasi.

Kedua, muncul anggapan bahwa keputusan/penetapan KPUD seakan-akan tidak dapat dibanding atau tidak memiliki upaya hukum lain, sehingga berlaku mutlak dan mengesampingkan prinsip “adil”, terutama bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan atau berkeberatan akibat keputusan/penetapan tersebut.

Ketiga, UU terkait PemiluKada, dalam hal ini UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008, hanya akomodatif terhadap perselisihan administrasi pemiluKada yang terkait dengan penghitungan suara, namun tidak mengakomodir persoalan yang terjadi dalam tahapan-tahapan sebelum penghitungan suara.

Selain itu yang *keempat*, pelembagaan hukum dalam pemiluKada juga gagal karena secara substansi UU No. 32 Tahun 2004, bahkan UU No 12 Tahun 2008 tidak secara jelas mengatur upaya hukum, baik materil dan formil, yang bisa ditempuh ketika berhadapan dengan perselisihan administrasi dalam tahapan pemiluKada. Misalnya dalam hal penetapan pasangan calon yang dimuat pada Pasal 61 UU No. 32 Tahun 2004, yang tidak mengatur mekanisme hukum apabila ada pasangan yang keberatan terhadap

keputusan KPUD tentang penetapan pasangan calon tersebut.

Terakhir, yaitu terdapatnya beberapa persoalan yang muncul terkait keluarnya keputusan/penetapan KPUD selaku pejabat negara tentang berbagai tahapan pemilukada yang tidak diatur dalam UU terkait Pemilukada (Vide UU No. 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 tahun 2008), yaitu pelembagaan hukum dalam hal penyelesaian perselisihan administrasi Pemilukada, dimana keputusan KPUD sesungguhnya termasuk pada ranah hukum administrasi negara.

b. Sengketa Pemilukada

Ketentuan mengenai sengketa Pemilukada diatur hanya dalam Pasal 66 ayat (4c) UU No 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa salah satu tugas dan kewenangan Panwaslu adalah untuk menyelesaikan sengketa Pemilukada. Sedangkan substansi materiil dan mekanisme formil mengenai sengketa itu sendiri, tidak diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun. Akibatnya dalam praktek di lapangan terdapat berbagai persoalan.

Pertama, definisi atau pengertian tentang sengketa Pemilukada yang tidak diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 *jo.* UU No. 12 Tahun 2008. Dalam praktek di lapangan pada saat penyelenggaraan pemilu, pengertian sengketa ini dibuat sendiri oleh Pengawas Pemilu dalam peraturan mengenai sengketa.

Kedua, kualifikasi yang jelas bagi pihak yang da-

pat menjadi ‘mediator’ dalam penyelesaian sengketa Pemilukada, selain Panwaslu. *Ketiga*, mekanisme formil penyelesaian sengketa Pemilukada. *Keempat*, kekuatan mengikat dari rekomendasi Panwaslu atas hasil penyelesaian sengketa, bagi para pihak yang terlibat di dalamnya. *Kelima*, upaya yang dapat dilakukan terhadap rekomendasi Panwaslu atas hasil penyelesaian sengketa, oleh pihak yang berkeberatan, tidak menerima atau merasa dirugikan.

c. Rekomendasi

1. Penanganan dan Penyelesaian Perselisihan Administrasi

Upaya hukum yang dapat dilakukan untuk mengakomodir para pihak yang dirugikan oleh keputusan/penetapan KPUD dalam perselisihan administrasi, adalah dengan membuka ruang untuk mengoreksi keputusan/penetapan KPUD tersebut. Mekanismenya yaitu melalui pengajuan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan, kepada lembaga peradilan atau hakim khusus yang diberi tugas untuk itu.³⁹

Mekanisme penanganan keberatan ini harus memenuhi syarat “aturan main yang jelas” (transparancy), “pasti” (measurable), dan “mu-

39 Topo Santoso dkk, *Opcit*, hal. 63

dah diterapkan” (applicable).⁴⁰ Untuk itu, sebaiknya mekanisme keberatan diajukan secara berjenjang ke lembaga yang berbeda dengan pembuat keputusan/penetapan bersangkutan. Sebagai contoh yaitu:

Penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Kabupaten/Kota, diajukan kepada KPUD Propinsi di atasnya

Penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Propinsi diajukan kepada Pengadilan Tinggi

Upaya hukum terakhir terhadap putusan Pengadilan Tinggi yaitu diajukan kepada hakim khusus pemilu Mahkamah Agung.

Hakim khusus pemilu di Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, beranggotakan hakim karir dan ahli hukum pemilu.⁴¹

Kemudian harus ditetapkan pula batas waktu atas pengajuan keberatan oleh pihak yang dirugikan akibat keputusan/penetapan KPUD dan penanganan keberatan oleh lembaga di atas. Batas waktu maksimal penyelesaian suatu keberatan, tidak boleh mengganggu kepentingan dari para pihak untuk mengikuti tahapan pemilu selanjutnya.⁴²

Selain mekanisme keberatan, dalam UU terkait PemiluKada dapat juga dipertegas adanya

40 *Ibid.*, hal 113

41 *Ibid.*, hal 112

42 *Ibid.*, hal 132

upaya hukum terhadap perselisihan administrasi melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Upaya hukum yang sebenarnya sudah dinyatakan dalam Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2010 yang memberikan peluang untuk menyelesaikan persoalan hukum pemilukada pada semua tahapan kecuali yang terkait dengan tahapan hasil penghitungan suara di Pengadilan Tata Usaha Negara.⁴³

Penyelesaian perselisihan administrasi dalam tahapan Pemilukada dapat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara dengan berdasarkan pada Pasal 1 ayat (10) dalam Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa:

Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat

43 Pembahasan mengenai SEMA disadur dari: Irvan Mawardi, "Merespon SEMA No.07 Tahun 2010: Institusionalisasi Hukum Tahapan Pemilukada", Senin, 31 May 2010, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c033e1db2e9e/merespon-sema-no07-tahun-2010-institusionalisasi-hukum-tahapan-pemilukada>



dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Anggota KPUD yang mengeluarkan keputusan/penetapan apabila ditinjau berdasarkan Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, merupakan *Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yaitu badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

Sementara, Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menjelaskan definisi Keputusan Tata Usaha Negara, yakni *suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata*

Sehingga dalam konteks Pemilukada, keputusan/penetapan KPUD dapat menjadi obyek sengketa dalam Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun terdapat pengecualiannya yaitu dalam hal keputusan/penetapan KPUD yang terkait dengan

hasil Pemilukada. Bahwa Pasal 2 huruf g dalam UU No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan:

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Dengan demikian, selain mengenai hasil pemilihan umum, maka semua tahapan Pemilukada memiliki peluang untuk digugat melalui mekanisme hukum tata usaha negara. Mengingat setiap tahapan pemilu memiliki dasar hukum yakni Surat Keputusan KPU (SK KPU). Dengan demikian, SK KPU mengenai setiap tahapan itulah yang berpeluang menjadi obyek perkara dalam PTUN. Walaupun jika melihat historisnya, implementasi UU Peradilan Tata Usaha Negara diatas tidak serta merta dapat berjalan dengan baik.

Sebab pada awal pelaksanaan, muncul SEMA No. 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada). Bahwa dalam butir 2 SEMA tersebut diatur apabila dihubungkan dengan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka keputusan/penetapan KPUD tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usa-

ha Negara, dan bukan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadili.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 8 Tahun 2005 mengatur bahwa walaupun yang dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 2 huruf g adalah keputusan mengenai hasil pemilihan umum, namun haruslah diartikan sebagai meliputi juga keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilihan umum, Sebab apabila harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutusnya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan/penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama, yaitu KPUD, dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula, yaitu perihal pemilihan umum, maka perbedaan kewenangan tersebut akan dapat menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan, serta putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling kontroversial.

SEMA No. 8 Tahun 2005 juga merujuk pada putusan Nomor 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004 sebagai Yurisprudensi Mahkamah Agung yang menegaskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan, tidak menjadi kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk memeriksa dan mengadilinya.

Adapun putusan-putusan PTUN yang berpengaruh terhadap pelaksanaan tahapan pemilu 2009 antara lain:

Pertama, Putusan PTUN Jakarta tentang dikabulkannya permohonan 4 partai yang mencapai *Electoral Treshold* pada pemilu 2004 untuk ikut secara otomatis pada pemilu 2009.

Kedua, putusan PTUN Jakarta yang memenangkan gugatan Partai Republiku terhadap keputusan KPU yang tidak meloloskan mereka ikut pemilu. Partai Republiku oleh PTUN Jakarta dianggap berhak ikut pemilu karena fakta di persidangan membuktikan bahwa Partai Republiku memiliki struktur di 29 Provinsi, melebihi persyaratan minimal, yakni 15 provinsi. KPU tidak meloloskan dalam proses verifikasi karena KPU menganggap bahwa Partai Republiku hanya memiliki struktur di 14 provinsi. Dalam perkara ini, KPU kalah dua kali sehingga saat saat itu KPU mengajukan kasasi ke MA.

Ketiga, putusan sela yang dikeluarkan PTUN Jakarta yang mengabulkan gugatan PKB versi Gus Dur yang menggugat pengambilalihan kantor sekretariat DPP PKB oleh PKB versi Muhaimin. Putusan PTUN membatalkan Keputusan MenkumHAM yang menyebut bahwa alamat Sekretariat DPP PKB di Jalan Siliwangi Jakarta.

Keempat, ditolaknya gugatan PKB versi Gus Dur oleh PTUN Jakarta yang menggugat keputusan Menteri Hukum dan HAM yang menyerahkan kepengurusan DPP PKB versi Muhaimi Iskandar.

Dari empat gugatan tersebut, sebenarnya dapat dikategorikan menjadi dua ranah perkara. Ya-

kni perkara dalam tahapan verifikasi peserta pemilu dan perkara yang terkait dengan keabsahan partai politik yang berkaitan dengan kepesertaan dalam pemilu 2009. Kesemua perkara tersebut berada dalam ranah tahapan yang tidak terkait dengan hasil pemilihan umum

Terakhir, SEMA No. 7 Tahun 2010 yang menegaskan Pasal 2 huruf g UU No. 5 Tahun 1986 bahwa keputusan-keputusan atau ketetapan-ketetapan yang diterbitkan oleh KPU/KPUD mengenai hasil Pemilihan Umum, tidak dapat digugat di PTUN. Sehingga keputusan-keputusan yang belum atau tidak merupakan “hasil pemilihan umum” dapat digolongkan sebagai keputusan di bidang urusan pemerintahan dan oleh karenanya sepanjang keputusan tersebut memenuhi kriteria UU No. 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Pasal 1 ayat (9), tetap menjadi kewenangan PTUN untuk memeriksa dan mengadilinya. Hal ini disebabkan karena keputusan tersebut berada di luar jangkauan perkecualian sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 2 huruf g UU PTUN.

SEMA No. 7 Tahun 2010 telah memberikan peluang kepada pihak-pihak yang dirugikan oleh keputusan atau penetapan KPUD, untuk menyelesaikan persoalan hukum Pemilu pada semua tahapan, kecuali yang terkait dengan tahapan hasil penghitungan suara, di Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan petunjuk Mah-

kamah Agung bahwa *Pertama*, pemeriksaan terhadap sengketa oleh Pengadilan Tata Usaha Negara agar dilakukan secara prioritas dengan mempercepat proses penyelesaian sengketanya. *Kedua*, dalam proses peradilan, Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara atau Majelis Hakim yang ditunjuk memeriksa sengketanya agar secara arif dan bijaksana mempertimbangkan kasus demi kasus tentang kemanfaatan bagi penggugat ataupun tergugat apabila akan menerapkan perintah penundaan yang dimaksudkan ketentuan Pasal 67 ayat (2), (3), dan (4) UU PTUN.

2. Penanganan dan Penyelesaian Sengketa Pemilukada

Apabila merujuk pada kasus-kasus sengketa yang terjadi pada masa kerja Panwas Pemilu 1999, tampak bahwa apa yang disebut dengan kasus sengketa ketika itu, sesungguhnya merupakan pelanggaran administrasi atau pelanggaran tata cara.⁴⁴ Sebagai contoh, pada masa kampanye Pemilu 1999 banyak terjadi kasus rebutan lokasi kampanye di kalangan peserta pemilu, yang oleh banyak pihak disebut sebagai sengketa. Namun setelah diteliti, ternyata merupakan pelanggaran administrasi atau pelanggaran tata cara, sebab panitia pemilihan sudah menetapkan alokasi penggunaan lokasi kampanye, namun

44 Topo Santoso, dkk, *Opcit*, hal.50

ada kontestan yang tidak mengetahui lokasi tersebut atau mengabaikannya.⁴⁵

Landasan hukum Panwas Pemilu 1999 pada waktu itu, yaitu UU No 12 Tahun 2003 dan UU No 23 Tahun 2003, tidak pula mendefinisikan sengketa secara rinci. Sehingga mengenai pengertian sengketa akhirnya dibuat sendiri oleh Panwas Pemilu 1999 berdasarkan dengan pengertian sengketa dalam hukum perdata, sebagai berikut:⁴⁶

Perselisihan antara dua pihak atau lebih yang timbul karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak, atau suatu ketidaksepakatan tertentu, yang berhubungan dengan fakta kegiatan dan peristiwa, hukum atau kebijakan, dimana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, pengakuan yang berbeda, atau penghindaran dari pihak lain, yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu.

Kasus-kasus sengketa dalam Pemilu Legislatif 2004 juga menunjukkan bahwa jumlah kasus yang dilaporkan tidak banyak, dan hanya muncul pada tahap pencalonan, kampanye serta penetapan. Pokok masalahnya pun berkisar pada calon yang tidak puas dengan keputusan partai politik dalam menentukan nomor urut calon.

45 *Ibid.*

46 *Ibid.*, hal 52-53

Hal yang sesungguhnya merupakan persoalan internal partai itus sendiri,⁴⁷

Pengalaman atas penanganan kasus sengketa yang muncul dalam masa pemilu 1999 dan 2004, telah menunjukkan bahwa apa yang disebut dengan sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sesungguhnya tidak terjadi dalam praktek pelaksanaan pemilu. Sebab yang disebut dengan sengketa, sebenarnya merupakan pelanggaran administrasi pemilu.⁴⁸ Sehingga istilah sengketa dalam penyelenggaraan pemilu sebaiknya dihilangkan dalam nomenklatur undang-undang pemilu⁴⁹, termasuk yang diatur dalam Pasal 66 ayat (4c) UU No 32 Tahun 2004.

E. PENGADILAN PEMILU/HAKIM KHUSUS PEMILU

Baik di dalam UU No. 32 Tahun 2004 maupun dalam UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008 tidak ada aturan mengenai Pengadilan Pemilu. UU No. 10 Tahun 2008 hanya membuat judul “Penyelesaian pelanggaran Pemilu dan perselisihan hasil Pemilu” dan tidak menggunakan istilah Pengadilan Pemilu. Meski demikian, ada istilah Hakim Khusus di Pasal 254 UU No. 10 tahun 2008:

47 *Ibid.*, hal 56-57

48 *Ibid.*, hal 86-87

49 *Ibid.*, hal 87

Pasal 254

1. Pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana Pemilu menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini.
2. Sidang pemeriksaan perkara pidana Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh hakim khusus.
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus diatur dengan peraturan Mahkamah Agung.

Sebenarnya dalam pembahasan RUU Pemilu (yang kemudian menjadi UU No. 10 Tahun 2008 sempat terlontar usulan pembentukan Pengadilan Pemilu, namun hal itu kemudian kandas. Begitu pula pasca-Pemilu 2009 yang lalu, beberapa pihak juga mengusulkan pembentukan Pengadilan Pemilu. Apakah diperlukan suatu Pengadilan Pemilu (*Election Court*) dalam rangka penegakan hukum Pemilu di Indonesia?

Jika iya, bagaimana formatnya dan harus didirikan sampai tingkatan mana (per provinsi atau kabupaten/kota), bagaimana sifatnya (*ad hoc*/permanen)?

Apa saja kewenangan dari Pengadilan Pemilu tersebut?

Election Court dan *Election Judge* (Pengadilan Pemilu dan Hakim Pemilu) pada umumnya menyelesaikan perkara gugatan Pemilu (*election petition*). Dasar menggugat-nya bisa luas, baik menyangkut kesalahan penghitungan atau *election offences* (tindak pidana Pemilu) atau bahkan menyangkut penyelenggara Pemilu, dan lain sebagainya. Di beberapa negara gugatan Pemilu bahkan juga diselesaikan oleh peradilan umum (bukan *Election Court*).

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

Di beberapa negara sengketa hasil itu bisa juga diselesaikan oleh lembaga di luar peradilan seperti oleh KPU ataupun lembaga lainnya. Tetapi, pada umumnya tindak pidana Pemilu diselesaikan melalui sistem peradilan pidana yang umum. Di Indonesia, peranan dari *Election Court* atau *Election Judge* sudah dimiliki dan diperankan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai UUD 1945. Jadi, membuat suatu peradilan Pemilu ataupun hakim Pemilu sesuai dengan konsep di atas sama dengan menafikan kewenangan MK dalam memutus hasil Pemilu.

Paling memungkinkan adalah mengoptimalkan proses peradilan pidana dan “sengketa dalam proses” yang selama ini diputus oleh peradilan umum dan PTUN agar sesuai dengan kerangka hukum, sistem dan tujuan Pemilu. Jadi memperkuat lembaga peradilan yang ada dengan kekhususan penunjukkan hakim yang mengerti seluk beluk Pemilu serta peningkatan kapasitas bagi hakim yang menangani perkara pidana Pemilu dan sengketa dalam proses Pemilu tersebut. Membuat lagi lembaga baru berupa Pengadilan Pemilu atau hakim Pemilu, apalagi di seluruh wilayah Indonesia dari berbagai tingkatan hanya akan menambah banyak lembaga di Indonesia, menambah biaya negara, dan

menambah tumpang tindih kelembagaan.

Lantas lembaga manakah yang seharusnya menangani dan menyelesaikan sengketa atau perselisihan yang terjadi pada masa penyelenggaraan tahapan Pemilu (*dispute on election stages*) yang mungkin terjadi antara pemilih/peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu?

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

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

F. PENANGANAN DAN PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILUKADA

Apa yang menjadi dasar gugatan (*ground of petition*)

pada Pemilu? Apa sesungguhnya yang menjadi dasar keberatan dalam perselisihan hasil Pemilu? Apakah yang dimaksud hanya keberatan berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi kursi atau terpilihnya pasangan calon (untuk pemilu presiden dan kepala daerah)?

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

Dasar gugatan ini pada akhirnya menentukan sejauh mana pengadilan akan memutuskan kasus tersebut, apakah hanya pembatalan penghitungan dan perintah untuk menghitung ulang, atau menyatakan batal suatu hasil Pemilu dan dilakukan pemilihan ulang.

Apa yang bisa diputuskan oleh MK dalam suatu perselisihan hasil Pemilu? Apa batasan bagi MK dalam memutuskan sengketa yang diajukan? Jawabannya tentu terkait dengan apa yang dapat dimohonkan dalam suatu sengketa/perselisihan pemilihan. Baik untuk Pemilu Legislatif, Presiden maupun pemilihan kepala daerah maka sudah ditegaskan dasar gugatan maupun amar putusannya secara jelas. Pada masa-masa sebelumnya, putusan berisi perintah untuk mengadakan "pemilihan ulang" atau "penghitungan ulang" tidak ada dalam hukum acara penyelesaian sengketa Pemilu di Indonesia.

Awal pelaksanaan kewenangan perselisihan hasil, MK melakukan pemeriksaan lapangan dan memerintahkan kepada Penyelenggara (KPUD dan jajarannya) untuk

membuka kotak suara dan menghitung ulang di tempat yang jumlah suaranya dipersoalkan. Hal itu dilakukan untuk menguatkan bukti-bukti dan menjadi pertimbangan dalam membuat putusan. Akan tetapi, MK tidak memerintahkan kepada KPU untuk melakukan pemilihan ulang. Adanya perintah pemilihan ulang juga tidak selaras dengan konsep bahwa penyelesaian sengketa Pemilu berada di jalur cepat (*fast track*).

Mengapa banyak sekali sengketa Pemilu yang diselesaikan di MK? *Pertama*, jika dicermati terlampau banyaknya permohonan yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) adalah akibat tidak mengerti dasar gugatan yang harus diajukan. *Kedua*, Banyak pelanggaran dan sengketa dalam tahapan Pemilu yang semestinya diselesaikan Panwaslu atau penegak hukum justru diajukan ke MK.

Tabel 5.
Rekapitulasi Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Daerah
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Tahun 2008 S.D 05 Januari 2011

NO	TAHUN	SISA YANG LALU	TE-RIMA	JUM-LAH (3+4)	PUTUS				JUMLAH PUTUSAN (6+7+8 +9=10)	SISA TAHUN INI (5-10)
					KA-BUL	TO-LAK	TIDAK DITE-RIMA	TARIK KEM-BALI		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1	2008	0	27	27	3	12	3	0	18	9
2	2009	9	3	12	1	10	1	0	12	0
3	2010	0	230	230	26	149	45	4	224	6
4	2011	6	2	8	0	0	0	0	0	8
Jumlah		15	262	277	30	171	49	4	254	23

Dalam permohonan sengketa hasil Pemilu/Pemilu-kada ternyata para pemohon memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana Pemilu dan

sengketa dalam tahapan Pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal ketiga hal itu bukan wewenang MK untuk menyelesaikannya. Untuk tindak pidana Pemilu (*election offences*), tindak pidana Pemilu diselesaikan oleh sistem peradilan pidana (kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan). Untuk pelanggaran administrasi seharusnya diselesaikan oleh KPU/ KPUD. Sementara sengketa dalam proses/tahapan Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu/Panwaslu. Sayangnya keputusan Bawaslu/Panwaslu meski disebut final dan mengikat, seringkali tidak sekuat putusan lembaga yudikatif (sehingga kerap diabaikan).

Sedangkan yang dimaksud dengan sengketa hasil Pemilu adalah sengketa terhadap keputusan KPU/KPUD menyangkut hasil Pemilu. Sengketa hasil Pemilu ini sayangnya dibatasi hanya sengketa mengenai kesalahan penghitungan yang dilakukan oleh KPU/KPUD. Dalam prakteknya, semua masalah hukum itu dimasukkan dalam permohonan. Tidak heran kebanyakan permohonan di MK diputus "tidak dapat diterima" atau "ditolak" (khususnya pada masa sebelum Putusan Pilkada Gubernur Jawa Timur).

Haruskah gugatan Pemilu dibatasi dengan deposit yang besar (seperti di beberapa negara) atau dibatasi dengan selisih suara? Sehingga dunia peradilan dan masyarakat tidak disibukkan dengan perselisihan Pemilu. Ini memang salah satu pilihan, tapi yang terpenting adalah kesadaran para kandidat atau parpol untuk menghormati dan mengakui kemenangan pihak lain, dan pemahaman tentang makna sengketa hasil Pemilu.

Yang dimaksud dengan sengketa pemilihan kepala daerah adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (4) dan Pasal 106 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari pasal-pasal tersebut sengketa dapat dibe-

dakan menjadi dua. *Pertama*, sengketa yang kewenangan penyelesaiannya ada di tangan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)⁵⁰ dan *kedua*, sengketa yang kewenangan penyelesaiannya ada di tangan lembaga peradilan⁵¹.

Sebelum pemilihan kepala daerah dan wakil kepala

50 Pasal 66 ayat (4) UU No. 32 Tahun 2004 berbunyi:

- (4) Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - b. menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - c. menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
 - d. meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang; dan
 - e. mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.”

51 Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004 berbunyi:

- (1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
- (2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- (3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- (4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/ Mahkamah Agung.
- (5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- (6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- (7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.”

daerah masuk ke dalam Rezim Pemilu, maka penyelesaian sengketa hasil Pilkada diselesaikan oleh Mahkamah Agung. Pada saat itu penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *Jo.* Peraturan Pemerintah (PP) No. 4 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP No.6 Tahun 2005, Dalam Pasal 106 ayat (1) ditegaskan bahwa keberatan terhadap penetapan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Ketentuan lebih terperinci mengenai proses penyelesaian sengketa diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung. Pasal 2 PERMA No. 2 Tahun 2005 mengatur bahwa MA memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada Provinsi, sedang Pengadilan Tinggi memeriksa dan memutus sengketa hasil Pilkada Kabupaten/Kota. Sesuai UU dan juga PERMA ini maka keputusan Mahkamah Agung atau Pengadilan Tinggi adalah keputusan pada tingkat pertama dan terakhir. Pasal 6 menyebutkan bahwa hal-hal lain yang tidak diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung ini diterapkan ketentuan hukum acara perdata yang berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Mahkamah Agung ini.

Sengketa yang diselesaikan oleh MA (atau PT) sebagaimana diatur dalam Pasal 106 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 hanya yang *"berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilih-*

nya pasangan calon”. Ketentuan ini dipertegas kembali di dalam Pasal 94 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005 yang menyatakan bahwa : “ Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon” . dan Pasal 3 PERMA Nomor 2 Tahun 2005, Mahkamah Agung hanya menerima pengaduan keberatan hasil pilkada untuk pemilihan gubernur, sedangkan untuk pemilihan bupati yang memeriksa dan memutuskan keberatan terhadap hasil pilkada ditangani oleh Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri setempat⁵².

Jika diperhatikan semua putusan Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung dalam kasus sengketa Pilkada termasuk juga sengketa hasil Pemilu yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi maka hal-hal yang menjadi dasar perselisihan penghitungan suara dalam sengketa Pemilu/pilkada hanyalah karena adanya kesalahan penghitungan (rekapitulasi) yang timbul baik karena kelalaian/kesengajaan petugas penghitung suara (KPPS,PPS,PPK,KPU Kab, KPU Provinsi, atau KPU Pusat).

Dasar gugatan dalam sengketa pemilihan kepala daerah ini sama dengan dasar gugatan dalam sengketa Pemilu (legislatif dan presiden). Sesuai Pasal 75 UU No. 24 Tahun 2003 dan Peraturan Mahkamah Konstitusi No.04/PMK/2004, dasar untuk mengajukan keberatan hasil Pemilu adalah adanya kesalahan dalam keputusan mengenai hasil Pemilu yang dikeluarkan oleh KPU.

52 Pasal 2, Peraturan Mahkamah Agung No. 2 tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota

Dalam berbagai putusan itu, yang menjadi obyek penghitungan hanyalah suara yang benar-benar telah diberikan, bukan asumsi suara atau potensi suara. Dengan demikian tidak diperhitungkan potensi suara dari orang yang tidak memilih karena sebab apapun (tidak terdaftar, tidak mendapat surat undangan memilih, dihalangi, diintimidasi). Juga tidak diperhitungkan suara yang mungkin dipengaruhi oleh suap (*money politics*), intimidasi, kampanye di luar jadwal, dan sebagainya.

Sejak, Pilkada masuk dalam rezim Pemilu yang ditandai dengan lahirnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dimana dinyatakan tegas bahwa Pemilu termasuk di dalamnya Pemilu Kepala Daerah. Dengan demikian selain UU No. 32 Tahun 2004, pelaksanaan Pemilukada juga mengacu kepada UU No. 22 Tahun 2007, Peraturan KPU, dan Peraturan MK mengenai penyelesaian perkara perselisihan Pemilukada di MK.

Konsekuensinya, penyelesaian sengketa Pemilu Kepala Daerah beralih dari MA ke MK.⁵³ Ada dua periode yang dapat dicatat dari putusan-putusan MK mengenai hasil Pemilu (khususnya Pemilukada) yakni: (1) periode dimana MK lebih banyak membatasi perselisihan hasil Pemilu sebagai perselisihan mengenai kesalahan penghitungan dan (2) periode dimana MK memperluas pengertian dari perselisihan hasil Pemilu yang tidak terbatas hanya kesalahan penghitungan tetapi termasuk kesalahan dalam proses yang mempengaruhi hasil Pemilu. Di dalam kasus Pilkada Gubernur Jawa Timur, Pilkada Bengkulu Selatan,

53 Pasal 24C UUD 1945 menyatakan antara lain bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya final untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Pilkada Timor Tengah Selatan, Tapanuli Utara dan sebagainya, MK mengintroduksi bahwa Pemilu dapat diulang karena terjadinya pelanggaran yang massif, terstruktur dan sistematis. Putusan ini kemudian menjadi suatu *landmark decision* sehingga saat ini banyak permohonan ke MK mengajukan argumen terjadinya pelanggaran yang massif, sistematis, dan terstruktur.

Masalahnya, perkembangan hukum dalam penyelesaian perselisihan di MK yang sedikit banyaknya telah mempengaruhi UU No. 32 Tahun 2004 (dan juga UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 42 Tahun 2008) belum direspon secara perundang-undangan. Maksudnya pergeseran pengertian, cakupan, batasan perselisihan Pemilu belum ada aturannya di dalam berbagai UU yang mengatur Pemilu di atas. Oleh sebab itu, guna lebih menjamin kepastian hukum dan persamaan penerapan hukum seyogyanya hal ini diatur. Hal yang bisa diatur misalnya mengenai batasan apa saja yang bisa menjadi dasar gugatan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Apakah hanya kesalahan atau pelanggaran dalam penghitungan? Atau termasuk adanya pelanggaran dalam proses? Jika termasuk pelanggaran dalam proses, maka pelanggaran seperti apa yang dianggap mempengaruhi hasil Pemilu. Kita bisa mengacu pada batasan dari MK yaitu pelanggaran yang massif, terstruktur dan sistematis. Tapi, apa yang dimaksud dengan pelanggaran semacam ini?

Apa sesungguhnya yang dimaksud dengan pelanggaran Pemilu yang massif, terstruktur dan sistematis itu memang sudah menjadi pembahasan luas, khususnya pasca Putusan Mahkamah Konstitusi pada beberapa sengketa Pemilu sebelumnya (seperti kasus sengketa Pemilu Jawa Timur, Timor Tengah Selatan, Tapanuli Utara, dan

Bengkulu Selatan). Yang menjadi masalah, jika pengertian dari hal tersebut tidak diperjelas maka **bisa dianggap bahwa semua pelanggaran masuk cakupan masif, terstruktur dan sistematis** sehingga akan diajukan sebagai landasan menggugat hasil Pemilu (Pemelukada).

Tabel 6. Beberapa Pelanggaran Masif, Terstruktur, dan Sistematis yang Diputus MK⁵⁴

NO.	AMAR PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI	KABUPATEN/KOTA	
1.	Penghitungan suara ulang dengan rekapitulasi berdasarkan Formulir Model C1-KWK	Kab. Sintang	
2.	Penghitungan surat suara ulang	1. Kab. Lamongan 2. Kota Surabaya	3. Kota Tomohon
3.	Pemungutan suara bagi beberapa Pemilih	Kab. Bangka Barat	
4.	Pemungutan suara ulang di beberapa TPS di desa/ kelurahan/kecamatan/distrik	1. Kota Tanjungbalai 2. Kab. Gresik 3. Kota Surabaya 4. Kab. Bangli 5. Kab. Sumbawa 6. Kab. Sintang	7. Kab. Minahasa Utara 8. Kota Tomohon 9. Kab. Konawe Utara 10. Kab. Buru Selatan 11. Kab. Merauke
5.	Pemungutan suara ulang di seluruh TPPS	1. Kota Tebingtinggi 2. Kab. Mandailing Natal 3. Kab. Pandeglang	4. Kota Tangerang Selatan 5. Kota Manado 6. Kab. Konawe Selatan
6.	Pemelukada ulang dari tahapan tertentu	1. Kota Jayapura 2. Kab. Yapen	
7.	Penetapan suara pasangan calon yang mempengaruhi keikutsertaan di put. II	1. Kab. Supiori 2. Kab. Manokwari	
8.	Penetapan pasangan calon terpilih	Kab. Bengkulu Selatan	
9.	Diskualifikasi pasangan calon terpilih	Kab. Kotawaringin Barat	

54 Endang Sulastri, *Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Power Point Presentation disampaikan pada Diskusi Terbatas Perludem, 28 Maret 2011.

Masalah lainnya yang juga menjadi persoalan adalah banyak diajukannya berbagai pelanggaran Pemilu ke Mahkamah Konstitusi padahal bukan menjadi wewenang Mahkamah untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran, sehingga **perlu diperjelas** apa saja jenis-jenis pelanggaran Pemilu (Pemilukada), definisi dan mekanisme penyelesaiannya.⁵⁵

a. Pelanggaran Masif

Sebaiknya ada batasan, misalnya pelanggaran Pemilu yang masif adalah pelanggaran yang terjadi dalam skala luas yang karena luasnya maka dapat mempengaruhi hasil Pemilu bisa menjadi terpengaruh. Tetapi pelanggaran yang terjadi dalam skala luas mesti dapat dibuktikan, tidak hanya berdasarkan asumsi dan perkiraan. Jika terjadi pelanggaran di suatu tempat, tidak boleh membatalkan hak pilih dari pemilih lainnya yang telah diberikan secara sah. Karena hak pilih dari para pemilih yang diberikan secara sah harus dilindungi.

Sebagai ilustrasi, jika di satu Tempat Pemungutan Suara (TPS) terdapat seorang mengaku tidak mendapat **surat pemberitahuan** untuk memilih tidak menjadikan seluruh hasil di TPS tersebut menjadi batal karena hal itu tidak dilakukan secara masif dan tidak mempengaruhi hasil Pemilu. Hasil Pemilu di

55 Pelanggaran terstruktur, sistematis, dan massif merupakan pelanggaran yang melibatkan sedemikian banyak orang, direncanakan secara matang, dan melibatkan pejabat dan/atau penyelenggara Pemilu secara berjenjang (*vide* Putusan Mahkamah dalam Perkara Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, 2 Desember 2008)

seluruh Kelurahan atau Kecamatan tersebut **harus dihormati** dan **tidak bisa dibatalkan** oleh dugaan pelanggaran di 1 atau 2 TPS tersebut. Intinya, pelanggaran yang akibatnya bisa menghasilkan berubahnya hasil atau setidaknya membuat hasil Pemilu tidak bisa dipastikan saja yang bisa disebut masif.

Dilihat dari segi perbandingan, hal ini juga sesuai. Sebagai contoh, di dalam kasus-kasus sengketa Pemilu Malaysia, hanya apabila pelanggaran dilakukan secara luas dan hal itu terbukti dilakukan, maka baru bisa dianggap mempengaruhi hasil Pemilunya.⁵⁶

Sebagai perbandingan lain, dalam kasus-kasus Pemilu di Amerika Serikat, hanya apabila terbukti terjadinya pelanggaran yang begitu luas, dahsyat, dan merusak untuk dapat menghancurkan keadilan dan persamaan hak dalam pemilihan maka baru bisa disebut adanya pelanggaran yang *massive*.

Dalam kasus *Jernigen vs Curtis* (1981), pengadilan banding menyatakan bahwa penyimpangan-penyimpangan memang terjadi, tetapi bukti-bukti tidak menunjukkan baik mengenai jumlah surat suara yang terlibat dalam penyimpangan ini atau untuk siapa suara itu diberikan. Pengadilan menyimpulkan bahwa penyimpangan-penyimpangan itu tidak cukup untuk membatalkan hasil pemilihan di daerah pemilihan tersebut.⁵⁷ Dalam kasus ini jelas bahwa

56 Lihat Topo Santoso, *Settlement of Election Offences in Four Southeast Asian Countries: With Special Reference to Indonesian General Elections*, PhD Thesis, Kuala Lumpur: University of Malaya, 2009.

57 Lihat Barry H. Weinberg, *Penyelesaian Perselisihan Pemilu: Prinsip-Prinsip Hukum yang Mengendalikan Gugatan atas Pemilu*. Jakarta: IFES, 2010, hal.

pengadilan tidak dapat menentukan jumlah yang tepat surat suara yang curang dan menemukan bahwa keseluruhan pemilihan di daerah pemilihan tersebut dinodai oleh kecurangan.⁵⁸

Hal ini diperkuat dalam kasus lain, *Nugent vs Phelps* (2002), dimana pengadilan banding menyatakan bahwa pemilihan dapat dibatalkan dan pemilihan baru diselenggarakan jika: mustahil menentukan hasil pemilihan atau jumlah pemilih yang memenuhi syarat untuk memilih, namun ditolak haknya, cukup untuk mengubah hasil Pemilu andai mereka diperbolehkan untuk memberikan suara atau berbagai kombinasi penyimpangan yang cukup untuk mengubah hasil Pemilu.⁵⁹

b. Pelanggaran Terstruktur dan Sistematis

Menurut Perludem pelanggaran yang terstruktur mesti terkait dengan pelanggaran yang sistematis. Pelanggaran Pemilu yang terstruktur dan sistematis dapat dimaknai terjadi pelanggaran yang tidak secara kebetulan dan berlangsung secara sendiri-sendiri tanpa aturan dan perencanaan.

Pelanggaran yang terstruktur dan sistematis mengindikasikan adanya perencanaan secara sistematis melalui pengorganisasian atau struktur yang rapi

77-78.

58 *Ibid*, hal. 79-80.

59 *Ibid*, hal. 79-81.

dan dilakukan dengan pembagian tugas yang jelas. Ada komponen-komponen atau sub-struktur yang bekerja melakukan pelanggaran di berbagai level dan di berbagai tempat sesuai pembagian kerjanya masing-masing. Pelaku-pelaku pelanggaran melakukan pelanggaran dengan arahan dan pola yang jelas dari struktur tertentu (baik yang formal maupun informal sifatnya). Mereka bekerja secara sistematis dan tidak bekerja sendiri-sendiri. Semua komponen yang melakukan pelanggaran bekerja untuk mencapai tujuan yang sama.

Apabila pelanggaran yang terjadi hanya pelanggaran dari masing-masing pelaku secara sendiri-sendiri, tanpa struktur dan pengorganisasian yang jelas, masing-masing mencari tujuannya sendiri-sendiri, maka semestinya ini tidak masuk dalam pengertian pelanggaran Pemilu yang struktural dan sistematis.

Dengan demikian, belajar dari dan kepada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi serta perbandingan dengan putusan sengketa Pemilu di negara lainnya maka pelanggaran Pemilu yang dianggap dapat mempengaruhi hasil Pemilu atau membatalkan hasil Pemilu hanyalah jika terdapat kombinasi dari pelanggaran terbukti secara tegas dan bersifat masif, terstruktur dan sistematis yang menurut sifatnya sedemikian rupa sehingga dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Pelanggaran itu bukan pelanggaran yang terjadi secara terpisah-pisah, individual, dan dalam skala yang kecil, tetapi terjadi dalam skala yang luas dan dilakukan melalui suatu pengorganisasian untuk mencapai tujuan bersama yakni mempengaruhi hasil Pemilu.

Dengan diaturnya masalah dasar gugatan yang tegas dan rinci di dalam UU Pemilu masing-masing maka pihak penggugat akan dengan jelas menentukan akan menggugat atau tidak, tergantung apakah dalam Pemilu tersebut masalah yang dipersoalkan masuk dalam Dasar Gugatan ataukah tidak. Dari berbagai kasus gugatan Pemilu (sebagaimana dihimpun dan dibahas oleh Barry H. Weinberg, *The Resolution of Election Disputes: Legal Principles that Control Election Challenges*, IFES, 2006) dapat diambil pelajaran berikut:

1. Hasil Pemilu adalah sah kecuali terdapat pelanggaran materiil yang mempengaruhi hasil Pemilu; terdapat cukup banyak penyimpangan atau suara tidak sah untuk dapat mengubah hasil Pemilu
2. Kepatuhan sempurna dalam setiap tindakan dalam Pemilu adalah tidak mungkin, dan pengadilan menghindari pembatalan Pemilu hanya karena berdasarkan pelanggaran kecil terhadap persyaratan teknis (Pengadilan Tinggi South Carolina (*George v KPU Kota Charleston*, 1999).
3. Bukti bahwa penyimpangan-penyimpangan yang terjadi telah mengubah kehendak pemilih biasanya akan memenangkan perkara gugatan Pemilu.
4. Tuduhan umum atas kecurangan/rekayasa dan penyimpangan tidak cukup untuk menyatakan suatu gugatan, namun, jika pengadilan menemukan bukti kecurangan dan penyim-

pangan yang bersifat serius, yang dapat mencabut hak pemilih untuk bebas mengekspresikan pilihan mereka, maka dapat diputuskan untuk membatalkan keseluruhan Pemilu, walaupun mungkin penggugat tidak dapat membuktikan bahwa ia sebenarnya terpilih seandainya tidak terjadi kecurangan dan penyimpangan tersebut (*Valence v Rosiere*, 1996);

5. Kelalaian menyolok dari petugas Pemilu dapat membatalkan Pemilu. Pertanyaannya: apakah kehendak pemilih dapat ditunjukkan oleh fakta-fakta yang terjadi? Jika pengadilan menemukan ketidakpatuhan substansial terhadap ketentuan prosedur penyelenggaraan Pemilu dan membuat penetapan faktual bahwa terdapat keraguan yang masuk akal mengenai apakah Pemilu mengekspresikan kehendak pemilih, maka pengadilan dapat membatalkan Pemilu walaupun tidak terjadi kecurangan atau kesalahan yang disengaja (*Pengadilan Tinggi Florida dalam kasus Beckstrom v Volusia County*, 1998). Pengadilan Tinggi Florida menyatakan “Dengan kesalahan yang tidak disengaja, kami artikan sebagai ketidakpatuhan terhadap ketentuan prosedur penyelenggaraan Pemilu dalam situasi dimana ketidakpatuhan merupakan akibat dari ketidakmampuan, kurangnya perhatian, atau petugas Pemilu telah salah mengerti persyaratan undang-undang. Pengadilan akan membatalkan Pemilu hanya jika menemukan

ketidapatuhan substansial menyebabkan keraguan apakah Pemilu telah merefleksikan kehendak pemilih atau tidak.

Hal-hal di atas dapat diintrodusir sebagai pembatasan pelanggaran yang dapat diajukan di dalam perselisihan hasil Pemilukada ke MK dan bisa diatur di dalam UU Pemilukada.

c. Rekomendasi

Meskipun demikian, seiring dengan perbaikan pengaturan terkait jenis-jenis pelanggaran Pemilu (Pemilukada), definisi dan mekanisme penyelesaiannya oleh Mahkamah Konstitusi secara lebih baik, Perludem berpandangan bahwa kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil Pemilukada tetap harus berada di bawah kendali Mahkamah Konstitusi.

Bukan hanya karena MK dianggap sudah terbukti kredibilitas, integritas, dan kemampuannya dalam menyelesaikan berbagai kasus perselisihan hasil Pemilukada. Namun, juga alasan teknis bahwa jajaran Mahkamah Agung sudah terlalu direpotkan dengan tumpukan perkara-perkara umum yang menjadi domain utamanya. Selain bahwa Pemilukada sebagai bagian rezim Pemilu memang disyaratkan Konstitusi agar penyelesaian perselisihan hasil yang terjadi didalamnya menjadi kewenangan MK untuk memutus (*vide* Pasal 24C UUD 1945).

G. PENGATURAN POLITIK UANG DAN DANA KAMPANYE

Salah satu yang dianggap sebagai kelebihan dari pemilihan kepala daerah secara langsung (dibandingkan pemilihan kepala daerah melalui perwakilan) adalah berkurangnya kemungkinan *money politics*. Logikanya, menyuap jutaan rakyat dinilai lebih sulit dibanding beberapa puluh orang, meskipun dalam pelaksanaannya masih ditemukan praktik *money politics*. Bahkan yang terjadi adalah transformasi *money politics*, jika semula ditujukan untuk puluhan orang, dengan pemilukada langsung semakin meluas yakni hampir seluruh masyarakat (sekaligus terhadap beberapa orang yang ditokohkan dan ditaati). Logikanya jika semula milyaran rupiah disebar kepada beberapa puluh orang maka modus yang baru dari *money politics* mungkin dengan jumlah yang juga milyaran rupiah, tapi penyebarannya lebih luas. Tentu saja penyimpangan berupa penyusunan tersebut tidak lepas dari penyimpangan lain yaitu menyangkut dana kampanye terlarang.

Masalah politik uang tampaknya kembali akan terus mewarnai kancah perpolitikan, khususnya pada pelaksanaan Pilkada secara langsung. Jika pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 ada banyak isu permainan uang, maka pada Pemilukada sepanjang 2005-2009 dan pasca-2009 pun problem klasik ini juga banyak terjadi. Repotnya lagi, kerangka hukum yang ada belum benar-benar memadai guna menanggulangi hal ini. Pengalaman penanggulangan politik uang pada Pemilu 2004 dan 2009 yang lalu telah membuktikan sulitnya menangani problem satu ini.

a. Ragam Politik Uang

Biasanya *money politics* dikaitkan dengan masalah suap-menyuap dengan sasaran memenangkan salah satu kandidat dalam suatu pemilihan. Padahal sebenarnya jika dilihat secara lebih luas, *money politics* dapat juga dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana di dalam konteks politik (termasuk masalah kepartaian dan pemilihan umum). Memang yang paling menonjol adalah kecurangan dengan penyuapan. Tapi, ada pula bentuk-bentuk lainnya yang juga melanggar norma hukum yang perlu diwaspadai, khususnya mendapatkan dana dari sumber terlarang serta tidak melaporkan keberadaan dana ilegal itu.

Mengingat banyak ketentuan UU No 32 Tahun 2004 mencontoh dari UU No. 12 Tahun 2003 maka banyak problem yang mirip antara Pemilukada dan Pemilu Legislatif. Khususnya di dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung ada sejumlah ketentuan mengenai dana yang diatur baik dalam undang-undang partai politik maupun dalam undang-undang Pemilu.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004, khususnya pada Bagian Kedelapan mengenai Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terdapat ketentuan mengenai politik uang ini, khususnya pada Pasal 116. Di dalam pasal ini terdapat 8 (delapan) tindak pidana Pemilu yang berkaitan dengan kampanye. Tiga dari delapan tindak pidana mengenai kampanye ini secara khusus mengancam perbuatan yang berkaitan dengan dana kampanye, yaitu memberi atau menerima dana

kampanye melebihi batas, menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, dan sengaja memberi keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu.

Seperti diatur dalam Pasal 83 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004, sumbangan dana kampanye dari perseorangan maksimal 50 juta rupiah sedangkan dari badan hukum swasta maksimal 350 juta rupiah. Sementara menurut Pasal 85 ayat (1) Peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, dan dari pemerintah, BUMN, dan BUMD. Pelaku dari kedua tindak pidana ini dapat dijatuhi sanksi pidana 4 hingga 24 bulan dan/atau denda 200 juta hingga 1 milyar rupiah.

Di luar Pasal 116 tersebut, pada Pasal 117 ayat (2) terdapat larangan dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilih atau memilih pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilih dengan cara tertentu (substansi pasal ini sama persis dengan substansi Pasal 139 ayat 2 UU No. 12 Tahun 2003). Pelaku dari perbuatan terakhir ini dapat dijatuhi hukuman 2 hingga 12 bulan dan/atau denda 1 juta hingga 10 juta. Dari sudut sanksi tindak pidana politik uang di atas relatif lebih berat dibanding tindak pidana lainnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pelanggaran atas beberapa *money politics* di atas selain diancam sanksi pidana juga dikenakan pembatalan sebagai calon sebagaimana diatur dalam Pasal 82 ayat (2) yang menyatakan bahwa pasangan calon

dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran ini berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD. Sementara Pasal 85 ayat (2) mengancam pasangan calon yang menerima sumbangan yang dilarang seperti diatur pada Pasal 85 ayat (1) akan dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.

Yang jadi persoalan serius adalah bagaimana melakukan pengawasan dan penegakan hukum atas politik uang pada pemilihan kepala daerah langsung, khususnya menyangkut penerimaan sumbangan kampanye yang dilarang di atas? Para penyidik dan penuntut umum pun untuk kasus-kasus politik uang pada Pemilu juga mengakui bahwa secara teknis memiliki kemampuan untuk menyidik dan menuntut tindak pidana semacam ini. Tetapi, perlu dicatat bahwa dari beberapa referensi kasus politik uang yang berhasil disidang dan diputuskan dalam penyelenggaraan Pemilukada, secara modus operandi tidak terlampau sulit serta melibatkan jumlah materi yang relatif kecil serta dilakukan bukan oleh tokoh-tokoh penting partai.

Bagaimana jika politik uang dilakukan secara lebih sistematis, tersamar, melibatkan jumlah materi yang besar, atau melibatkan tokoh-tokoh penting partai yang menduduki jabatan politis tinggi? Inilah yang pada Pemilu 2004 banyak dilaporkan tetapi sangat sulit membawa ke pengadilan. Banyaknya dana kampanye fiktif dari penyumbang tak jelas juga dilaporkan oleh beberapa LSM kepada Panwaslu.

Penelusuran lebih lanjut juga memperkuat laporan tersebut. Namun, nyatanya sulit membawa penyimpanan dana kampanye ke pengadilan.

b. Penanganan Politik Uang

Dalam konteks inilah pengawasan dan penegakan hukum untuk menangani politik uang terkait faktor hukum atau peraturan perundang-undangan. Problem utamanya adalah apakah ketentuan yang ada sudah memadai untuk mengawasi dan menangani politik uang. Di dalam Undang-Undang Partai Politik kewenangan untuk mengawasi terletak pada Komisi Pemilihan Umum yaitu dengan meminta hasil audit laporan keuangan tahunan partai politik dan hasil audit laporan keuangan dana kampanye pemilihan umum (Pasal 23 huruf e UU No. 31 Tahun 2002). Hal yang sama juga terdapat pada Pasal 79 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu yang menyatakan bahwa hasil audit mengenai dana kampanye wajib dilaporkan kepada KPU. Sementara pada UU No. 32 tahun 2004 kewenangan ini dimiliki oleh KPUD.

Bagaimana peran pengawas Pilkada terhadap politik uang terkait dana kampanye? Undang-undang memang tidak menjelaskan secara langsung peran pengawas Pemilu dalam mengawasi dana kampanye, tetapi tugas dan kewenangan pengawas Pemilukada hampir sama dengan Panwaslu yaitu mengawasi semua tahapan, menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan yang terkait pilkada, menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pilkada, dan meneruskan temuan dan la-

poran yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang. Dengan demikian apabila pengawas Pemilukada dalam tugas proaktifnya menemukan pelanggaran dana kampanye atau menerima laporan pelanggaran dana kampanye maka ia dapat melakukan tindakan berupa meneruskan kepada instansi yang berwenang. Jika hal itu mengandung unsur pidana berarti kepada penyidik.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 dilarang melakukan “*money politics*” dalam arti suap dalam Pemilu. Hal ini bukan hanya di Indonesia, sebab di berbagai negara hal ini dipandang bisa mempengaruhi hasil Pemilu, merupakan tindak pidana Pemilu, dan biasanya juga bisa menjadi salah satu alasan mengajukan gugatan Pemilu (*ground of election petition*).

Pasal 82 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa: (1) Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. (2) Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan Pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon.

Dalam konteks Pemilu, maka kerugian dari politik uang (*money politics*) atau *bribery*, tidak hanya dialami oleh partai politik lawan atau kandidat lain, melainkan diderita juga oleh masyarakat yang bisa gagal mendapat wakil rakyat atau pemimpinnya yang lebih baik. Perbuatan ini juga membuat proses demokrasi menjadi cacat.

Kalau yang melakukan perbuatan ini hanyalah orang biasa yang tidak menjadi calon atau tim kampanye atau pengurus partai politik maka wajar jika hanya sanksi pidana yang dijatuhkan. Bagaimana jika yang melakukan adalah calon atau tim kampanye atau pengurus partai politik? Tentu saja selain sanksi pidana, pembatalan sebagai calon bisa menjadi sanksi lain yang cukup berat. Bahkan, semestinya bisa juga dijatuhkan sanksi pembatalan hasil pemilihan dan larangan mengikuti proses Pemilu/Pemilukada dalam jangka waktu panjang (misalnya 10 tahun) dan menjadi salah satu alasan gugatan Pemilu (*election petition*), karena pengaruhnya pada hasil pemilihan.

Apakah “*money politics*” bisa digunakan sebagai salah satu alasan untuk membatalkan hasil Pemilu? Memang argumen lama, dengan merujuk secara sempit pada alasan pengajuan gugatan hasil Pemilu, “*money politics*” dan tindak pidana Pemilu lainnya tidak bisa menjadi alasan pengajuan gugatan hasil Pemilu, tetapi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan secara lebih luas. Pelanggaran-pelanggaran yang oleh MK (berdasarkan beberapa putusan Pemilu Kepala Daerah) dianggap bisa mempengaruhi hasil Pemilu adalah pelanggaran yang sistematis, terstruktur, masif, serius, signifikan. Termasuk di dalamnya pelanggaran seperti penggelembungan suara, perubahan DPT, Politik uang yang luas, tidak sahnya calon (*inelligibility*), dan lain sebagainya.

BAB IV

PENATAAN PENGATURAN WAKTU PENYELENGGARAAN

A. PEMILU TERSEBAR DAN DAMPAKNYA

Konstitusi menggariskan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, setiap lima tahun sekali.⁶⁰ Sedang gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.⁶¹ Frasa “dipilih secara demokratis” itu diterjemahkan sebagai dipilih langsung oleh warga melalui UU No. 32 Tahun 2004. Dengan demikian setelah Pemilu 2004 Indonesia menggelar Pemilu Legislatif, Pemilu

60 Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

61 Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Presiden dan Pemilukada setiap lima tahun sekali.

Sepertinya hanya terdapat tiga penyelenggaraan Pemilu, namun kenyataannya terdapat sedikitnya empat penyelenggaraan Pemilu (jika tidak ada putaran kedua) dan sebanyak-banyaknya tujuh kali Pemilu: *pertama*, Pemilu Legislatif; *kedua*, Pemilu Presiden putaran pertama; *ketiga*, Pemilu Presiden putaran kedua; *keempat*, Pemilu Gubernur putaran pertama; *kelima*, Pemilu Gubernur putaran kedua; *keenam*, Pemilu Bupati/Walikota putaran pertama, dan; *ketujuh*, Pemilu Bupati/Walikota putaran kedua.

Banyaknya Pemilu tidak hanya menelan dana negara, menimbulkan kejenuhan politik sehingga dari Pemilu ke Pemilu partisipasi pemilih terus turun. Banyaknya pemilu juga berdampak buruk pada kinerja partai politik dan efektivitas pemerintahan pasca-Pemilu.

Pemilu Legislatif yang memilih empat anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) menimbulkan kompleksitas yang luar biasa terkait dengan penyediaan surat suara dan penghitungan suara. Dari sisi pemilih, Pemilu Legislatif membuat pemilih sulit bersikap rasional karena harus menghadapi banyak sekali calon-calon yang diajukan oleh banyak partai politik. Pemilih juga bingung karena isu-isu lokal sebagai dasar untuk memilih parlemen lokal terinterferensi oleh isu nasional atau tokoh nasional. Dari sisi partai politik, Pemilu Legislatif membuat partai kehabisan energi memilih calon, sehingga calon-calon yang tidak memenuhi kualifikasi masuk dalam daftar calon; di sisi lain, calon terbaik tidak punya banyak pilihan/kesempatan, sehingga sekali gagal Pemilu harus menunggu lima tahun lagi. Sementara dari sisi penyelenggara, Pemilu Legislatif membuat KPU/KPU

daerah menanggung pekerjaan yang *unmanageble* (171 juta pemilih, 700 juta lembar surat suara dengan 1.700-an varian), sehingga penyelenggara terjebak urusan-urusan “teknis” sementara, pekerjaan strategis, seperti pendidikan pemilih, terlewatkan.

Pemilu Presiden yang berurutan dengan Pemilu Legislatif (hanya berselang dua bulan) menimbulkan masalah serius baik bagi pemilih, partai politik maupun penyelenggara. Pemilih kehilangan gairah memilih karena energinya tercurahkan pada saat Pemilu Legislatif. Pemilih juga bingung oleh pola koalisi antar-partai politik, lebih-lebih jika terjadi putaran kedua. Bagi partai politik Pemilu Presiden membuat partai politik tidak memiliki waktu yang cukup untuk membangun koalisi berdasarkan *platform* politik, akibatnya koalisi rapuh sehingga berdampak buruk pada kinerja pemerintahan pasca-Pemilu Presiden. Proses koalisi yang cepat menyebabkan konflik internal yang mengancam soliditas partai, sedangkan pasangan calon dibayang-bayangi oleh politik transaksional. Bagi penyelenggara beban pekerjaan Pemilu Presiden memang ringan, tetapi pekerjaan ringan membutuhkan biaya yang berlipat bila berlangsung dua putaran.

Sementara Pemilukada yang berserakan waktunya, menjadikan kegiatan politik ini tidak terkontrol dengan baik, seakan menjadi kegiatan politik yang berjalan sesuai dengan kepentingan elit lokal, sehingga terjadi berbagai macam pelanggaran peraturan yang bersendikan pada prinsip-prinsip Pemilu demokratis. Pemilukada telah menjadikan pemilih jenuh dengan pemilihan, sehingga dari Pemilu ke Pemilu angka partisipasi terus turun. Pemilu yang datang silih berganti menyebabkan masyarakat terfragmentasi terus menerus, sehingga gagal membangun

solidaritas untuk memecahkan masalah-masalah bersama. Bagi partai politik, Pemilukada menyebabkan mereka sibuk meredakan konflik internal sebagai dampak dari pencalonan yang terus menerus. Partai politik sibuk negosiasi dan bertransaksi politik, sementara pasangan calon peserta Pemilukada dibayang-bayangi politik transaksional. Sementara, bagi penyelenggara, waktu Pemilukada yang berserakan membuat mereka kesulitan menyusun rencana dan penganggaran karena jadwalnya tidak selalu pas dengan agenda penyusunan APBD; di sisi lain, dalam menjalankan fungsinya, mereka nyaris tidak terkontrol, karena Pemilukada ditempatkan semata-mata sebagai urusan daerah atau KPU daerah yang bersangkutan, sehingga menimbulkan pelanggaran peraturan Pemilukada yang nyaris tak terkendali.

Singkatnya, dari sisi proses penyelenggaraan Pemilu Legislatif untuk memilih DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam satu momen merupakan Pemilu paling kompleks di dunia, karena jumlah peserta dan calon banyak, tata cara pemberian suara rumit, sehingga merupakan pekerjaan yang *unmanageble* dan membutuhkan dana besar. Proses penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Pemilukada memang mudah, namun kebutuhan dananya berlipat-lipat karena dua jenis Pemilu itu bisa berkembang menjadi enam kali Pemilu. Sementara dari sisi hasil, hasil Pemilu Legislatif (partai dan anggota parlemen), sulit dikontrol oleh pemilih, karena pemilih tidak bisa menghukum (tak memilih kembali) secara efektif akibat durasi Pemilu lima tahunan. Sedang hasil Pemilu Presiden dan kepala daerah disandera oleh partai-partai politik di parlemen. Kedua Pemilu yang berbeda waktu tersebut gagal membangun blok politik (antara partai

berkuasa -*the rulling party*- dan partai oposisi) sehingga pascaPemilu, pemerintahan tidak efektif dan semua kebijakan diambil berdasar politik transaksional.

Oleh karena dari sisi proses penyelenggaraan maupun dari sisi hasil (calon terpilih), Pemilu Legislatif yang bersusulan dengan Pemilu Presiden dan Pemilukada yang berserakan, menimbulkan banyak masalah, maka muncul gagasan untuk menata kembali jadwal Pemilu yang lebih sederhana dari sisi proses penyelenggaraan (sehingga pemilihan, partai politik, dan penyelenggara tidak terlalu banyak beban), serta lebih solid dari sisi hasil Pemilu (koalisi mantap, pemerintah bekerja efektif).

Tabel 7. Partisipasi Pemilih dalam Pemilu Indonesia⁶²

TAHUN	PEMIIH TERDAFTAR	MENGGUNAKAN HAK PILIH (%)	SUARA SAH (%)	SUARA TIDAK SAH (%)
1955	43.104.464	91,41	95,90	4,10
1971	58.558.776	96,62	96,59	3,41
1977	69.871.092	96,52	94,90	5,10
1982	82.134.195	96,47	93,71	6,29
1987	93.737.633	96,43	95,00	5,00
1992	107.565.413	95,06	95,67	4,33
1997	125.640.987	93,55	96,13	3,87
1999	118.158.778	92,74	96,61	3,39
2004 Pileg	148.000.369	84,07	91,19	8,81
2004 Pilpres I	155.048.803	78,23	97,83	2,17
2004 Pilpres II	152.246.188	76,63	97,94	2,06
2009 Pileg	171.068.667	70,96	85,59	14,41
2009 Pilpres	176.367.056	72,56	94,94	5,06

62 Sumber: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), 2010.

B. MODEL PENATAAN WAKTU PEMILU

Kaitan dengan persoalan di atas, muncul tiga gagasan model waktu penyelenggaraan Pemilu: Pemilu sekali serentak, Pemilu dua kali legislatif dan eksekutif, dan Pemilu dua kali nasional dan daerah.

Pertama, Pemilu sekali serentak. Dalam hal ini Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Pemilukada dijadikan dalam satu waktu, sehingga dalam kurun lima tahun hanya terjadi satu kali Pemilu. Jika model Pemilu sekali serentak ini dijalankan, maka Pemilu ini sama sekali tidak mengurangi kerumitan Pemilu Legislatif, bahkan kerumitan bertambah oleh Pemilu Eksekutif atau Pemilu Presiden dan Pemilukada. Akibatnya, pemilih semakin bingung dengan posisi politiknya, konfigurasi politik hasil Pemilu tidak jelas sehingga politik jadi semakin membingungkan; *blocking* politik tidak terbentuk, sehingga politik transaksional kian merajalela, dan; pemerintahan tidak efektif bekerja.

Kedua, Pemilu Legislatif dan Pemilu Eksekutif. Dalam hal ini Pemilu Legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota (seperti selama ini berlaku) dipertahankan sesuai waktunya, lalu diikuti oleh Pemilu Eksekutif untuk memilih presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur dan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Jika model Pemilu Legislatif dan Eksekutif ini diterapkan, maka kerumitan Pemilu Legislatif yang selama ini menjadi penyebab pemilih bingung, partai super sibuk dan penyelenggaraan *overloaded*, tidak teratasi. Model ini malah menimbulkan kerumitan baru, khususnya bagi pemilih dan partai politik karena konfigurasi politik pemilihan tidak jelas. Akibatnya, Pemilu tidak menciptakan *blocking* politik secara

kelas sehingga berdampak pada meningkatnya politik transaksional dan pemerintahan tidak efektif bekerja.

Ketiga, Pemilu nasional dan Pemilu daerah. Dalam hal ini Pemilu anggota DPR dan DPD dibarengkan pelaksanaannya dengan Pemilu presiden dan wakil presiden. Sementara Pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Jika model ini dilaksanakan penyelenggaraan Pemilu menjadi sederhana, karena dalam kurun lima tahun hanya dilakukan dua kali Pemilu, yakni Pemilu nasional pada tahun pertama, dan Pemilu daerah, katakanlah pada tahun ketiga. Dengan model ini kerumitan penyelenggaraan Pemilu Legislatif bisa dikurangi, sehingga pemilih mudah bersikap rasional. Pemilih juga bisa mengontrol secara efektif kinerja partai politik, karena kinerja hasil Pemilu nasional bisa dijadikan tolok ukur bagi pemilih untuk memilih pada Pemilu daerah. Artinya, jika presiden terpilih bersama koalisi partai yang mendukungnya kinerjanya buruk, maka dalam Pemilu daerah pemilih dapat menghukum mereka dengan tidak memilih partai-partai koalisi bersama pasangan calon kepala daerah yang diajukan.

C. PEMILU NASIONAL DAN PEMILU LOKAL

Konfigurasi politik yang diciptakan oleh model Pemilu nasional dan Pemilu lokal ini juga sederhana, sebab ketika Pemilu DPR dan DPD disatukan dengan Pemilu Presiden, maka kecenderungannya hanya akan ada dua koalisi be-

sar partai politik yang masing-masing mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam hal ini, pengalaman di banyak negara menunjukkan keterpilihan presiden dan wakil presiden akan diikuti oleh keterpilihan calon-calon anggota legislatif yang diajukan oleh partai kolisi pendukung presiden dan wakil presiden tersebut. Dengan kata lain, Pemilu nasional dengan sendirinya akan menciptakan *blocking* politik lebih jelas tentang partai-partai mana yang berkuasa bersama presidennya, dengan partai-partai mana yang menjadi koalisi. Pemerintahan bisa efektif karena keterpilihan presiden dan wakil presiden akan diikuti perolehan mayoritas kursi partai-partai koalisi yang mendukungnya. Efektivitas pemerintahan ini juga ditunjang oleh proses pembangunan koalisi yang lebih lama dan lebih intesif, sehingga masing-masing koalisi partai tidak hanya mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, tetapi juga mampu membuat *platform* politik yang jelas sebagai bahan kampanye.

Proses penyelenggaraan Pemilu nasional yang sederhana yang diikuti hasil Pemilu yang jelas *blocking* politiknya tersebut, dengan sendirinya juga terjadi pada Pemilu daerah yang memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota bersama gubernur dan bupati/walikota. Lebih dari itu, penyelenggaraan Pemilu daerah yang dilaksanakan dua tahun kemudian, bisa menjadi wahana kedaulatan rakyat yang nyata bagi pemilih: jika kinerja hasil Pemilu nasional bagus, maka pemilih akan memilih pasangan calon kepala daerah yang diajukan oleh partai-partai koalisi yang sama dengan Pemilu nasional; hal sebaliknya terjadi, jika kinerja hasil Pemilu nasional buruk, maka pemilih bisa menghukum mereka dengan jalan tidak memilih lagi pasangan calon yang diajukan oleh partai-partai koalisi

nasional dalam Pemilu daerah.

Memang partai-partai koalisi dalam Pemilu nasional tidak dengan sendirinya menjadi koalisi yang sama dalam Pemilu daerah. Hal ini terjadi karena semata-mata pertimbangan praktis partai politik akibat kekuatan masing-masing partai tidak sama di setiap daerah. Namun demi penyederhanaan politik dan efektivitas pemerintahan, maka undang-undang perlu mewajibkan, bahwa dalam satu periode Pemilu, maka partai-partai koalisi nasional harus melanjutkan koalisinya dalam Pemilu daerah yang terjadi dua tahun kemudian. Tetapi setelah Pemilu daerah mereka dibebaskan kembali untuk membangun koalisi baru yang akan berkompetisi pada periode Pemilu berikutnya.

Kelebihan atau kekuatan lain model Pemilu nasional dan Pemilu daerah ini adalah terjadinya penyederhanaan agenda politik nasional (lihat Tabel 7), sehingga politik menjadi aktivitas yang bisa diprediksi dengan pasti. Pada titik inilah, model penyelenggaraan Pemilu ini tidak saja berpotensi besar menciptakan stabilitas politik, tetapi juga tidak mengganggu aktivitas ekonomi dan sosial budaya lainnya. Politik menjadi agenda rutin yang terjadwal pasti, sehingga pemilih tidak dibingungkan oleh berbagai manuver politik akibat konfigurasi politik yang tidak jelas. Pemilih pun dengan mudah mampu menilai kinerja partai politik; sementara partai politik pada akhirnya harus berlomba-lomba menunjukkan kinerja baiknya melalui kader-kadernya di legislatif maupun eksekutif, agar mereka mendapat kepercayaan pemilih melalui Pemilu.

Tabel 8. Agenda Politik Lima Tahunan

AKTOR	TAHUN 1	TAHUN 2	TAHUN 3	TAHUN 4	TAHUN 5
	PEMILU NASIONAL		PEMILU DAERAH		
Partai Politik	Pendaftaran peserta, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan calon terpilih.	Evaluasi hasil Pemilu nasional. Persiapan Pemilu daerah: inventarisasi calon legislatif dan eksekutif.	Pendaftaran peserta, pencalonan, kampanye, pemungutan suara, penghitungan suara, penetapan calon terpilih.	Evaluasi hasil Pemilu daerah. Konsolidasi internal: kongres, pergantian pengurus, pemilihan kader, dll.	Persiapan Pemilu nasional. Inventarisasi calon legislatif. Penjajagan/pembangunan koalisi untuk pencalonan presiden dan wakil presiden.
KPU/ KPUD	Pelaksanaan tahapan Pemilu nasional. Penyelesaian sengketa hasil Pemilu. Pelantikan.	Evaluasi pelaksanaan tahapan. Perencanaan dan persiapan Pemilu Daerah.	Pelaksanaan tahapan Pemilu daerah. Penyelesaian sengketa hasil Pemilu. Pelantikan.	Evaluasi pelaksanaan tahapan. Perubahan peraturan perundang-undangan. Rekrutmen KPU/KPUD.	Perencanaan dan persiapan Pemilu Nasional.
Pemilih	Pendaftaran pemilih. Identifikasi calon-calon. Pemberian suara dan pemantauan proses Pemilu.	Pengumuman daftar calon pemilih. Pemantauan kinerja calon terpilih dan partai politik.	Pendaftaran pemilih. Identifikasi calon-calon. Pemberian suara dan pemantauan proses Pemilu.	Partisipasi dalam kegiatan partai politik. Pemantauan rekrutmen KPU/ KPUD.	Pengumuman daftar calon pemilih. Pemantauan kinerja calon terpilih dan partai politik.

Mengingat model Pemilu nasional dan Pemilu daerah memiliki dampak positif yang signifikan terhadap pembangunan politik demokratis ke depan, maka usaha-usaha untuk mengarahkan penerapan model itu perlu segera dilaksanakan. Langkah ideal yang perlu adalah menyempurnakan rumusan UUD 1945, khususnya Pasal 22E yang mengatur penyelenggaraan Pemilu. Rumusan pasal baru ini menegaskan bahwa Pemilu diselenggarakan dua kali dalam lima tahun, yaitu Pemilu nasional untuk memilih anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil pre-

siden, dan Pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota.

Namun sesungguhnya perubahan konstitusi ini bukan sesuatu yang mendesak, sebab mengubah jadwal Pemilu dari Pemilu legislatif berurutan dengan Pemilu presiden lalu Pemilu kepala daerah yang berserakan, menjadi Pemilu nasional dan Pemilu daerah, sesungguhnya bisa dilakukan melalui undang-undang. Dalam hal ini bisa dibuat dua undang-undang, yaitu Undang-Undang Pemilu Nasional atau Undang-Undang Pemilu Anggota DPR dan DPD serta Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-undang Pemilu Daerah atau Undang-undang Pemilu Anggota DPRD dan Kepala Daerah. Namun, jika membuat kedua undang-undang tersebut belum dimungkinkan saat ini, maka Undang-Undang Pemilu harus mulai mengadopsi pengaturan yang menata kembali jadwal Pemilu, khususnya Pemilu yang kini berlangsung berserakan waktunya.

D. SKENARIO PENJADWALAN PEMILU

Jika Pemilu 2014 dijadikan titik pangkal mengatur kembali jadwal Pemilu, skenario yang ditawarkan adalah sebagai berikut:

Pertama, Pemilu 2014 ditetapkan menjadi Pemilu Nasional 2014, yakni Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden, secara serentak. Selanjutnya, dua tahun kemudian diselenggarakan

Pemilu Daerah 2016, yakni Pemilu untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota.

Kedua, Pemilu Nasional 2014 diselenggarakan pada Juni 2014, lalu anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden terpilih masing-masing bisa dilantik pada 15 dan 16 Agustus, sehingga pada 17 Agustus 2014 Indonesia memiliki anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden baru. Jika diperlukan Pemilu presiden putaran kedua, waktunya masih cukup untuk diselenggarakan pada Juli. Sementara itu, Pemilu Daerah 2016 diselenggarakan pada Juni 2016, lalu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota terpilih dilantik pada 15 dan 16 Agustus, sehingga pada 17 Agustus 2016, daerah memiliki pimpinan baru.

Ketiga, masa jabatan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu 2009 yang mestinya berakhir pada Pemilu Nasional 2014, diperpanjang hingga 15 Agustus 2016. Pada Juni 2016 diselenggarakan Pemilu Daerah 2016 untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dilantik 15 Agustus 2016, sedang gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota dilantik 16 Agustus 2016.

Keempat, masa jabatan kepala daerah yang dipilih pada Pemilukada 2009, Pemilukada 2010 dan Pemilukada 2011 sebelum 16 Agustus 2016, diisi oleh pejabat sementara. Para pejabat sementara tersebut dipilih oleh DPRD

dan disahkan oleh Menteri Dalam Negeri atau Presiden. Sementara itu, undang-undang Pemilukada ini (dengan asumsi disahkan sebelum Agustus 2011), harus menegaskan bahwa kepala daerah yang dipilih melalui Pemilukada yang diselenggarakan setelah setelah Agustus 2011, masa jabatannya dibatasi sampai pada 15 Agustus 2016.

Sehubungan dengan skenario tersebut, maka Undang-Undang Pemilukada, khususnya dalam peraturan peralihan harus mengatur dua hal: *pertama*, mengatur pengisian jabatan kepala daerah yang berakhir pada 2015 dan 2016 dengan pejabat sementara; *kedua*, membatasi masa jabatan kepala daerah yang dipilih pada 2011 dan 2012, bahwa masa jabatannya tidak sampai lima tahun, tetapi berakhir pada 16 Agustus 2016. Dengan demikian, melalui undang-undang Pemilukada, penjadwalan Pemilu menjadi Pemilu nasional dan Pemilu daerah bisa dilakukan, khususnya menyatukan jadwal Pemilukada pada Pemilu Daerah 2016. Sementara itu tentang perpanjangan masa jabatan anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota bisa diatur melalui undang-undang lain, yaitu Undang-Undang Pemilu dan atau Undang-Undang parlemen.

BAB V

PENUTUP

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan sekedar “ajang artifisial” dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Pemilihan pemimpin lokal di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota merupakan bagian yang sangat penting dari transformasi politik menuju konsolidasi demokrasi lokal, yang berujung pada kemampuan membentuk pemerintahan daerah yang representatif, efektif, dan pro-publik atau tidak.

Oleh karena itu berkualitas atau tidaknya suatu Pemilu sangat bergantung pada kerangka hukum seperti apakah yang akan dibentuk. Banyak persoalan dan problematika penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang lahir karena kerangka hukum Pemilu yang dibuat tidak lebih dari sekedar produk politik transaksional dalam rangka mengamankan kepentingan masing-masing pihak.

Padahal, indikator paling utama dari Standar Internasional Pemilu Demokratis adalah menyaratkan penyusunan suatu kerangka hukum yang dibuat sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah dipahami, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk me-

mastikan Pemilu yang demokratis.⁶³

Momentum penyusunan kerangka hukum khusus untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah harus ditempatkan sebaik-baiknya untuk menata kembali pengaturan Pemilu di Indonesia guna memenuhi syarat-syarat penyelenggaraan Pemilu yang demokratis. Oleh karena itu Perludem mmengharapkan rekomendasi yang disusun dalam Buku ini dapat dipergunakan sebagai bahan referensi maupun diskursus menuju pengaturan Pemilu yang lebih baik dan berkualitas.

Ada beberapa rekomendasi yang bisa diterapkan secara gradual, misalnya masalah penataan waktu penyelenggaraan dan

63 International IDEA, *Ibid.*

Tabel 9.
Resume Pokok-Pokok Permasalahan Pengaturan Pemilu dan Rekomendasi

NO.	ISU	PERATURAN BERLAKU	PERMASALAHAN
1.	DAFTAR PEMILIH	DPS dan DPT dibuat oleh KPU berdasarkan DP4 yang disusun oleh Pemda.	DP4 berkualitas buruk, KPU tidak maksimal memperbaiki sehingga banyak pemilih tidak masuk DPS maupun DPT.
2.	SISTEM PEMILIHAN		
	Pemilihan Langsung	Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dipilih langsung oleh rakyat.	Dianggap Kemendagri melahirkan biaya penyelenggaraan yang terlalu mahal, politik biaya tinggi (korupsi dan politik uang), dan konflik horizontal di masyarakat. Sehingga pemilihan gubernur perlu dikembalikan kepada DPRD Provinsi (atau dilakukan secara tidak langsung).
	Daerah Pemilihan	Dapil Pemilu gubernur dan wakil gubernur adalah provinsi, dapil Pemilu bupati dan wakil bupati adalah kabupaten, dan dapil Pemilu walikota dan wakil walikota adalah kota.	Pemilihan gubernur yang berjalan berbeda waktunya dengan pemilihan bupati dan walikota, selain tidak hemat biaya, juga menimbulkan kebosanan pemilih dan friksi sosial yang berkelanjutan.

penerapan metode *e-voting* dalam pemungutan suara, namun ada juga rekomendasi yang sifatnya mendesak misalnya terkait sistem pencalonan, perbaikan penyelenggaraan tahapan, maupun penegakan hukum dan penanganan pelanggaran Pemilu-kada.

Berikut di bawah ini, ditampilkan Tabel yang menggambarkan resume pokok-pokok permasalahan pengaturan Pemilu-kada dan Rekomendasi yang ditawarkan oleh Perludem.

Semoga hasil kajian dan rekomendasi yang disusun Perludem ini benar-benar bisa bermanfaat dan dimanfaatkan oleh para perancang dan pembuat undang-undang di Pemerintah dan DPR, maupun bermanfaat bagi kelompok masyarakat sipil, akademisi, media, dan publik secara luas dalam mendorong perbaikan kualitas Pemilu-kada di Indonesia melalui kerangka hukum yang bisa menjamin Pemilu demokratis.

REKOMENDASI	CATATAN
Selama Kemendagri dan Pemda belum berhasil membangun data penduduk berdasarkan Single Identity Number (SIN), penyusunan daftar pemilih sepenuhnya menjadi tanggungjawab KPUD.	Pasal 70 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPS disusun berdasarkan Pemilu terakhir.
Belum ada data, fakta, dan argumentasi konkrit yang membuktikan bahwa pemilihan gubernur langsung kontraproduktif, karena Kemendagri juga belum melakukan evaluasi komprehensif atas penyelenggaraan Pemilu-kada selama kurun 2005-2010. Sehingga, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota tetap diselenggarakan secara langsung.	Tidak perlu dilakukan perubahan atas ketentuan yang sudah ada.
Karena dapil Pemilu bupati/walikota berada dalam dapil Pemilu gubernur, maka Pemilu gubernur sebaiknya waktunya dibarengkan dengan Pemilu bupati/walikota.	Lihat Isu No. 3 Waktu Penyelenggaraan

NO.	ISU	PERATURAN BERLAKU	PERMASALAHAN
	Metode Pencalonan	Pasangan calon kepala daerah diajukan oleh: pertama, partai atau gabungan partai di DPRD; kedua, gabungan partai peserta Pemilu yang tidak memperoleh kursi di DPRD, atau; ketiga, dukungan sejumlah pemilih untuk pasangan calon perseorangan.	Pasangan calon yang diajukan partai yang memperoleh kursi, jumlahnya sering terlalu banyak. Partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD sering menarik dukungan pasangan calon sehingga mengganggu proses pencalonan. Persyaratan dukungan pasangan calon perseorangan terlalu berat.
	Pemilihan Wakil Gubernur	Wakil Gubernur dipilih secara langsung dalam satu paket bersama Gubernur (sebagai pasangan calon).	Melahirkan inefisiensi pemerintahan karena wakil gubernur menganggap punya kontribusi yang sama dengan gubernur dalam proses pemilihan, sehingga menciptakan konflik berkepanjangan yang berujung pada disharmonisasi penyelenggaraan tata pemerintahan dan pelayanan publik.
	Metode Pemberian Suara	Pemberian suara dilakukan dengan mencoblos gambar pasangan calon.	Pemberian suara tidak sinkron dengan pemberian suara Pemilu legislatif dan Pemilu presiden yang dilakukan dengan cara mencentang.
	Formula Calon Terpilih	Pasangan calon yang meraih suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang, kecuali jika tidak ada pasangan calon yang meraih suara 30% ke atas, maka dilakukan Pemilu-kada putaran kedua yang melibatkan pasangan calon peraih suara terbanyak pertama dan kedua.	Pemilukada putaran kedua, tidak hanya menghabiskan dana negara, tetapi juga memperpanjang dan meningkatkan ketegangan politik di daerah.
3.	WAKTU PENYELENGGARAAN	Waktu penyelenggaraan Pemilukada langsung yang dimulai pada Juni 2005, melanjutkan jadwal pemilihan yang sudah ada sehingga jadwal penyelenggaraan Pemilukada setiap provinsi dan kabupaten/ kota berbeda.	Jadwal penyelenggaraan Pemilukada yang berbeda-beda menyebabkan banyak masalah: pertama, boros anggaran; kedua, pemilih dilanda kejenuhan dan masyarakat terfragmentasi terus menerus; ketiga, pimpinan partai waktunya habis mengurus konflik internal akibat pencalonan Pemilukada yang terus-terusan.
4.	PELAKSANAAN TAHAPAN		
	Pendaftaran Pemilih	Pengumuman DPS terlalu singkat . Tim Kampanye tidak mendapatkan DPS dan DPT.	Banyak warga negara yang mempunyai hak pilih tidak masuk DPS. Mereka yang melaporkan diri, namanya juga tidak tercantum dalam DPT.

REKOMENDASI	CATATAN
<p>Ambang batas minimal perolehan kursi partai atau gabungan partai dinaikkan menjadi 20%.</p> <p>Partai yang tidak meraih kursi tidak bisa mengajukan pasangan calon.</p> <p>Persyaratan dukungan calon perseorangan diturunkan dan dihitung berdasarkan prosentase jumlah pemilih.</p> <p>Pasangan calon membayar sejumlah deposit, dan apabila tidak meraih suara minimal 5%, deposit masuk kas negara.</p>	<p>Gagasan untuk mengajukan seorang calon saja (tanpa wakil kepala daerah), tidak bisa diterima: pertama, menyangkut representasi masyarakat plural; kedua terkait dengan kesempatan yang lebih luas bagi perempuan.</p>
<p>Gubernur dan Wakil Gubernur tetap dipilih secara langsung dalam satu paket pasangan calon. Hal ini untuk mempertimbangkan terwujudnya integrasi nasional ditingkat lokal atau sebagai fungsi resolusi konflik di daerah.</p> <p>Undang-Undang Pemerintahan Daerah perlu mengukuhkan dan memperjelas posisi wakil gubernur sebagai pembantu gubernur.</p>	<p>Tidak perlu dilakukan perubahan atas ketentuan yang sudah ada.</p>
<p>Pemberian suara dilakukan dengan mencentang gambar pasangan calon.</p>	<p>Penyeragaman metode pemberian suara penting agar pemilih tidak bingung.</p>
<p>Alasan bahwa putaran kedua diperlukan demi legitimasi pasangan calon terpilih, tidak sesuai dengan praktek. Sebab banyak pasangan calon terpilih yang meraih suara kurang dari 10% jumlah pemilih (karena banyak pemilih yang tidak menggunakan haknya), ternyata kepemimpinan diterima masyarakat.</p>	<p>Jika formula penetapan calon terpilih dibuat sederhana dan disosialisasikan dengan baik, maka pemilih akan lebih bersikap rasional dalam menjatuhkan pilihannya.</p>
<p>Pemilukada disatukan waktu penyelenggaraannya, tidak hanya dalam satu provinsi, tetapi secara nasional melalui Pemilu daerah, yaitu Pemilu untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah. Karena itu butuh pengaturan masa transisi dalam rangka penyusunan jadwal Pemilu di setiap provinsi atau nasional.</p>	<p>Pengaturan masa transisi bisa dilakukan pada Bab Peraturan Peralihan.</p>
<p>Pengumuman DPS diperpanjang sampai tiga pekan. Tim Kampanye mendapatkan DPS dan DPT dalam bentuk soft file dari KPUD. Petugas yang tidak memasukkan nama warga negara ke dalam DPT padahal warga negara tersebut dan atau Tim Kampanye telah melapor, mendapat sanksi administrasi dan pidana.</p>	<p>Tim Kampanye yang tidak mem-permasalahkan DPS tidak berhak mem-permasalahkan DPT pasca-penetapan hasil.</p>

NO.	ISU	PERATURAN BERLAKU	PERMASALAHAN
	Pendaftaran Calon	Pasangan calon tidak disyaratkan mengumumkan harta kekayaannya.	Pasangan calon menggunakan dana yang tidak jelas sumbernya untuk membiayai kampanye, sehingga ketika terpilih mereka cenderung berlaku koruptif.
	Kampanye	Masa kampanye hanya dua pekan. Laporan dana kampanye hanya formalitas. Pengaturan keterlibatan PNS belum maksimal.	Kampanye tidak terkontrol, pemilih tidak mendapatkan informasi tentang pasangan calon secara memadai. Laporan dana kampanye tidak menjadi perangkat untuk mendeteksi penggunaan dana 'gelap' untuk kampanye. Pasangan calon dan atau Tim Kampanye melibatkan dan memaksa PNS terlibat kampanye atau mempengaruhi pemilih.
	Pemungutan Suara	Pemungutan suara hanya dilakukan secara manual	Surat suara yang sederhana membuka ruang untuk dimanipulasi.
	Penghitungan Suara	Penghitungan suara hanya dilakukan secara manual	Prosedur penghitungan suara yang panjang dan bertingkat memudahkan manipulasi hasil penghitungan suara.
Penetapan Calon Terpilih			
	Pelantikan	Melibatkan DPRD dalam proses administrasi pelantikan.	Pimpinan DPRD menghambat proses pelantikan.
	Lain-lain	KPU dapat mengambilalih penyelenggaraan Pemilu daerah dari tangan KPU provinsi; KPU provinsi dapat mengambilalih penyelenggaraan Pemilu daerah dari tangan KPU kabupaten/kota.	Kondisi-kondisi dasar yang membolehkan pengambilalihan penyelenggara Pemilu tidak jelas, sehingga KPU atau KPU provinsi cenderung bertindak semauanya sendiri.
5. PENEGAKAN HUKUM			
	Pelanggaran Pidana	Sanksi pidana lebih ringan jika dibandingkan dengan pelanggaran serupa terhadap KUHP. Pembatasan waktu penanganan (hukum acara) sangat pendek.	Sanksi ringan tidak memberi efek jera. Pembatasan waktu menjadi alasan aparat penegak hukum untuk tidak menyelesaikan kasus secara tuntas.
	Pelanggaran Administrasi	Tidak ada pengertian, subyek dan kualifikasi serta sanksi yang jelas tentang pelanggaran administrasi.	Banyak pelanggaran administrasi yang punya implikasi penting, tetapi tidak diproses dan dikenakan sanksi.

REKOMENDASI	CATATAN
Pasangan calon wajib mengumumkan harta kekayaannya saat pendaftaran sehingga pemilih mengetahui harta kekayaan mereka, dan harta kekayaan ini bisa dibandingkan dengan laporan dana kampanye.	Pasangan calon terpilih yang terbukti membuat laporan harta kekayaan fiktif, diberhentikan.
<p>Masa kampanye dimulai sejak penetapan pasangan calon; pembatasan dilakukan hanya pada kampanye yang melibatkan massa.</p> <p>Laporan dana kampanye perlu rinci dan jelas sehingga masyarakat bisa melakukan klarifikasi bila terdapat hal-hal yang mencurigakan akan penggunaan dana 'gelap'.</p> <p>Sanksi pelanggaran aturan dana kampanye diperjelas. Pasangan calon dan atau Tim Kampanye yang terbukti melibatkan PNS dalam kampanye dan atau mempengaruhi pemilih mendapatkan sanksi administrasi (pemberhentian) dan pidana (penjara).</p>	Kekhawatiran bahwa Pemilukada hanya mencipta-kan kepala daerah yang koruptif harus diantisipasi melalui pengaturan dana kampanye. Demikian juga pemanfaatan PNS untuk kampanye atau mempengaruhi pemilih harus mendapatkan sanksi berat.
Perlu dibuka ruang untuk menerapkan metode e-voting.	MK membuka ruang digunakannya metode e-voting melalui Putusan MK No. 147/PUU-VII/2009.
Perlu dibuka ruang untuk menerapkan metode e-counting.	MK membuka ruang digunakannya metode e-counting.
DPRD tidak lagi dilibatkan dalam proses administrasi pelantikan calon kepala daerah terpilih.	Apabila pelantikan hanya dilakukan ketua pengadilan, apakah hal ini mengganggu hubungan pemerintah pusat-daerah?
Kondisi-kondisi perlu dilakukannya pengambil-alihan penyelenggaraan Pemilukada, perlu dirinci dan dipertegas.	Pengaturan masalah ini perlu diperkuat oleh undang-undang penyelenggara Pemilu.
<p>Sanksi pidana perlu diperberat dan juga dikaitkan dengan penge-naan sanksi administrasi.</p> <p>Pembatasan waktu (masa daluwarsa) pelaporan diperpanjang antara 1-6 tahun sejak kejadian atau malah disesuaikan dengan ketentuan Pasal 78 KUHP.</p>	Adanya pilihan antara hukuman penjara dan denda, mem-buat hakim memberikan hukuman ringan.
Pengertian, subyek, kualifikasi dan jenis-jenis sanksi perlu di-perjelas.	Penge-naan sanksi administrasi kepada pasangan calon dan tim kampanye lebih efektif.

NO.	ISU	PERATURAN BERLAKU	PERMASALAHAN
	Perselisihan Administrasi	Tidak ada ketentuan yang jelas tentang putusan KPUD yang bisa dipersoalkan oleh pihak-pihak (khususnya pemilih, partai, pasangan calon dan tim kampanye) yang dirugikan oleh putusan tersebut.	Tidak jelasnya pengaturan perselisihan administrasi, menyebabkan proses penyelesaiannya berpanjangan sehingga mengganggu jalannya tahapan Pemilukada.
	Perselisihan Hasil Pemilu	MK tidak hanya mengadili perselisihan hasil Pemilu (dalam arti salah dalam penghitungan), tetapi juga pelanggaran yang bersifat masif, terstruktur, dan sistematis.	Belum adanya pengertian yang jelas tentang pelanggaran masif, terstruktur, dan sistematis menyebabkan banyak pasangan calon yang kalah mengajukan gugatan ke MK.
6.	PENYELENGGARA PEMILU	Tidak banyak ketentuan yang mengatur pemberian sanksi terhadap penyelenggara Pemilu yang melanggar peraturan dan kode etik.	Banyak penyelenggara Pemilu yang menyalahgunakan kewenangannya, terutama terkait dengan penghitungan suara dan penetapan hasil.

REKOMENDASI	CATATAN
<p>Jenis putusan KPUD dan subyek yang bisa menggugat, diperjelas. Demikian juga lembaga pengadilinya: apakah ke PTUN/PTTUN/MA, atau cukup ke KPU di atasnya (seperti metode “banding administratif”).</p> <p>Penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Propinsi diajukan kepada Pengadilan Tinggi</p> <p>Penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Propinsi diajukan kepada Pengadilan Tinggi</p> <p>Upaya hukum terakhir terhadap putusan Pengadilan Tinggi yaitu diajukan kepada hakim khusus pemilu Mahkamah Agung.</p>	<p>Penanganan keberatan atas keputusan/penetapan KPUD Kabupaten/Kota, diajukan kepada KPUD Propinsi di atasnya</p> <p>Hakim khusus pemilu di Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung, beranggotakan hakim karir dan ahli hukum pemilu.</p>
<p>MK fokus pada masalah perselisihan yang bisa mempengaruhi hasil Pemilu, sedang pelanggaran pidana dan administrasi, serta perselisihan administrasi, ditangani lembaga lain.</p> <p>Kewenangan penanganan perselisihan hasil Pemilukada tetap harus berada di bawah kendali MK. Bukan saja untuk menjaga kualitas penanganan perselisihan tapi juga sebagai konsekuensi pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari Rezim Pemilu.</p>	<p>Luasnya kewenangan MK dalam mengadili kasus Pemilukada, berpotensi bisa menciptakan masalah baru jika tak dirumuskan secara jelas.</p>
<p>Sanksi tegas buat penyelenggara yang melanggar peraturan dan kode etik.</p>	<p>Lebih banyak diatur dalam undang-undang penyelenggara Pemilu.</p>

DAFTAR PUSTAKA

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981. *Hukum Acara Pidana.*

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. *Mahkamah Konstitusi*

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

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. *Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008. *Perubahan Kedua atas Undang-Undang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.*

Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008. *Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.*

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 tahun 2005. *Tata Cara Pengajauan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penerimaan Hasil Pilkada dan Pilwakada Dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten/Kota.*

Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005. *Petunjuk Teknis Sengketa mengenai Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)*.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 35 Tahun 2008. *Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009*.

BUKU/MAKALAH :

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Juli 2006.

Bawaslu. *Laporan Pengawasan Pemilu Kada 2010: Divisi Pengawasan*. Jakarta: Bawaslu, 2010.

Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun Anggaran 2011.

Internasional Crisis Group (ICG): *Indonesia: Preventing Violence in Local Elections, Asia Report No.197 – 8 December 2010*. Jakarta/Brussels, 8 December 2010.

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

Internasional IDEA. *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2004.

Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat. Jakarta: JPPR, 2010.

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi No-*

mor 72–73/PUU/2004. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004.

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2005.*

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2007.*

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, 2 Desember 2008. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008.*

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2009.*

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 196-197-198/PHPU.D-VIII/2010 (Pemilukada Kota Jayapura). Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010.*

..... *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 218-219-220-221/PHPU.D-VIII/2010 (Pemilukada Kabupaten Kepulauan Yapen). Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2010.*

Mawardi, Irvan. “Merespon SEMA No.07 Tahun 2010: Institutionalasi Hukum Tahapan Pemilukada”. *Senin, 31 May 2010, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c033e1d-b2e9e/merespon-sema-no07-tahun-2010-institutionalisasi-hukum-tahapan-pemilukada>.*



Nelson, Sue. *Election Law Enforcement: International Comparison*, http://www.elections.ca/res/eim/article_search/article.asp?id=59&lang=e



Santoso, Topo, dkk. *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem, 2006.

..... *Settlement of Election Offences in Four Southeast Asian Countries: With Special Reference to Indonesian General Elections, PhD Thesis*. Kuala Lumpur: University of Malaya, 2009.

Seknas Fitra. *Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis*. Jakarta: Seknas Fitra, 2011.

Sulastrri, Endang. *Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. Power Point Presentation disampaikan pada Diskusi Terbatas Perludem, 28 Maret 2011.

Junaidi, Veri. *Pilkada Murah dan Demokratis*. Suara Karya, 7 September 2010.

Weinberg, Barry H. *Penyelesaian Perselisihan Pemilu: Prinsip-Prinsip Hukum yang Mengendalikan Gugatan atas Pemilu*. Jakarta: IFES, 2010.



LATAR BELAKANG

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

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus 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 dibentuklah wadah yang bernama **Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi**, disingkat **Perludem** agar anggotanya dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan pemilu yang *fair*.

VISI

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

MISI

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah (pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu agar memahami filosofi tujuan pemilu, serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
3. Memantau pelaksanaan pemilu 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; mengkaji pelaksanaan pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan pemilu tentang filosofi pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** memonitor pelaksanaan pemilu; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu kepada pihak yang berkompeten; dll.

KEPENGURUSAN

Dewan Pengarah

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat
Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh.
Prof. Ir. Qazuini, MSc.
Ramdlon Naning, SH, MH.
Marudut Hasugian, SH, MH.

Dewan Pelaksana

Ketua : Didik Supriyanto, SIP, Msi.
Wakil Ketua : Topo Santoso, SH, MH, Ph.D.
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, SIP, MSi.
Bendahara : Dra. Siti Noordjannah, MM.

Bidang Pengkajian

Koordinator : Prof. Dr. Aswanto
Anggota : Dr. Aminuddin Kasim, SH, MH.
Nurkholis, SH.
KH. Ali Abdurrahman, SH, MH.

Bidang Pelatihan

Koordinator : Drs. A.R. Muzamil, MSi
Anggota : Arief Rachman
Muhammad Nadjib

Bidang Pemantauan

Koordinator : Dr. Muhammad Muchdar, SH, MH.
Anggota : Erismawaty (Almh.)
Aldri Frinaldi, SH, MH.
Ir. I Made Wena, MSi.

Direktur Eksekutif : Titi Angraini
Pengurus Harian : Rahmi Sosiawaty
Veri Junaidi
Lia Wulandari
Irma Lidarti
Muhammad Husaini
Marih Fadli

SEKRETARIAT

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

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung telah menjadi bagian tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi di Indonesia. Konsolidasi demokrasi di tingkat lokal diyakini menjadi bagian yang krusial dalam mewujudkan konsolidasi tingkat nasional secara lebih kokoh dan demokratis. Dan pasca-dimasukannya Pilkada sebagai bagian dari rezim Pemilu, yang selanjutnya dikenal dengan Pemilukada, kembali menguatkan peran dan fungsinya sebagai bagian pokok proses demokratisasi di Indonesia.



Pilihan untuk memaknai ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*” dengan memilih mekanisme pemilihan secara langsung sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian ke era demokratisasi yang sesungguhnya. Pemilihan kepala daerahpun semakin baik kualitasnya setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa kesertaan calon perseorangan merupakan suatu keniscayaan, yang mana Putusan ini lalu dikuatkan dengan keluarnya UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004.

Meskipun demikian harus diakui masih banyak permasalahan dalam Pemilukada baik pada periode pertama maupun periode kedua penyelenggaraannya. Masalah tersebut meliputi *pertama*, permasalahan dari kerangka hukum yang tidak siap merespon berbagai kebutuhan penyelenggaraan maupun penegakan hukum di lapangan, *kedua*, masalah yang disebabkan sistem pemilihan dan metode pencalonan, *ketiga*, masalah dalam penyelenggaraan tahapan yang diakibatkan oleh ketidaksiapan penyelenggara, kematangan kandidat, maupun akseptabilitas pemilih atas proses penyelenggaraan tahapan yang ada. *Keempat*, masalah penegakan hukum dan penanganan pelanggaran, dan *kelima*, masalah yang timbul karena tersebarnya waktu penyelenggaraan Pemilukada melahirkan kompleksitas dalam pelaksanaannya