



# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #8

April  
2016

## EVALUASI PILKADA SERENTAK 2015



Jurnal Pemilu dan Demokrasi adalah jurnal tiga bulanan yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem. Perludem menerima kontribusi tulisan dan pemikiran dari khalayak luas untuk dapat diterbitkan dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Lebih lengkap hubungi Redaksi.

**EVALUASI PILKADA SERENTAK 2015**

Jurnal Pemilu dan Demokrasi #8

**DEWAN PENGARAH**

Didik Supriyanto, S.IP., M.Si.

Prof. Topo Santoso, SH., M.H., Ph.D

**PENANGGUNG JAWAB**

Titi Anggraini, SH., M.H.

**PEMIMPIN REDAKSI**

Khoirunnisa Agustyati

**REDAKTUR PELAKSANA**

Lia Wulandari

Heroik M Pratama

Maharddhika

**TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL**

Eko Punto Pambudi

**DITERBITKAN OLEH:**

Yayasan Perludem

(Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi)

Jalan Tebet Tmur IVA No. 1, Tebet,

Jakarta Selatan

Telp: 021-8300004 Fax: 021-83795697

[www.perludem.org](http://www.perludem.org), [perludem@gmail.com](mailto:perludem@gmail.com)

**ISBN 9772089393007**

# KATA PENGANTAR

UNTUK pertama kalinya Indonesia melangsungkan pemilihan umum kepala daerah (Pilkada) serentak di 254 daerah dalam waktu yang bersamaan 9 Desember 2015. Secara umum, pilkada serentak hadir sebagai sarana menguatkan konsolidasi demokrasi lokal di Indonesia. Jauh dari pada itu paling tidak terdapat tiga hal yang hendak dijawab dari hadirnya pilkada serentak: Pertama, untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang efisien dan efektif. Kedua, untuk memperkuat drajat keterwakilan antara masyarakat dengan kepala daerahnya. Ketiga, menciptakan pemerintahan daerah yang efektif serta efisien dalam rangka menegaskan sistem pemerintahan presidensialisme.

Namun demikian, pilkada serentak yang hadir dibawah payung hukum UU 8 Tahun 2015 belum mampu sepenuhnya menecapai ketiga tujuan tersebut. Efisiensi anggaran misalnya, disain penyelenggaraan pilkada serentak yang belum sepenuhnya dilakukan dalam waktu yang bersamaan di seluruh kabupaten/kota dalam satu provinsi. Berdampak pada membengkaknya biaya penyelenggaraan pilkada karena, terdapat beban biaya honor penyelenggara yang harus dibayarkan pada waktu yang berbeda untuk kedua kalinya. Hal ini tentunya tidak akan terjadi jika pilkada diselenggarakan dilaksanakan pada waktu yang bersamaan di seluruh kabupaten/kota dalam satu provinsi karena negara hanya mengeluarkan satu kali honor penyelenggara untuk dua pemilu yang berbeda.

Inefisiensi anggaran pilkada serentak gelombang pertama ini juga disinyalir karena dibiayainya empat aspek kampanye oleh APBD mulai dari debat publik, iklan media massa elektronik dan cetak, alat peraga kampanye, dan distribusi alat peraga kampanye. Aturan ini sejatinya memiliki tujuan untuk menciptakan ruang persaingan setara *equal playing battle field* antara calon kepala daerah. Tetapi, memang tidak perlu sepenuhnya dibebankan kepada anggaran negara untuk seluruh kebutuhan kampanye, melainkan debat publik dan iklan di media massa saja yang sepatutnya dibiayai oleh negara.

Pada sisi lain, jika ditinjau dari segi tahapan penyelenggaraan pemilu. Pilkada serentak 2015 masih menyirtakan beberapa perosalan mendasar yang menagganggu efektifitas penyelenggaraan pilkada. Adanya pergeseran anggaran biaya penyelenggaraan pilkada yang semula dibebankan pada APBN menjadi APBD, dalam prakteknya mengganggu kepastian pelaksanaan pilkada di beberapa daerah karena masih belum memiliki kepastian anggaran. Selain itu dibebankannya anggaran pilkada ke APBD membuka ruang *conflict of interest* calon kepala daerah yang berasal dari *incumbent*.

Tidak hanya cukup sampai disitu, persoalan hak pilih yang bersumber dari mekanisme pendaftaran pemilih dan sumber data pemutakhiran daftar pemilih, masih menjadi persoalan klasik yang berulang dari pemilu ke pemilu. Persoalan klasik serupa terjadi pula dalam tahapan kampanye yakni dengan masih terjadinya *money politics* menjelang hari pemungutan suara, sebagai sarana kandidat

untuk meraih suara terbanyak. Meski demikian, ada persoalan yang berbeda dari pilkada serentak 2015 dengan pilkada sebelum-sebelumnya yakni munculnya fenomena calon tunggal dan adanya persoalan penegakan hukum pemilu yakni sengketa pencalonan dan hasil pemilu yang berlarut-larut.

Untuk pertama kalinya dalam sejarah pilkada, Indonesia melangsungkan pemilu kepala daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon yakni di Kabupaten Tasikmalaya dan Timor Tengah Utara. Pilkada dengan satu pasangan calon tetap dilanjutkan pasca dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi yang menegaskan pilkada dengan calon tunggal tetap dilakukan melalui disain surat suara yang menanyakan langsung kepada pemilih “setuju” atau “tidak setuju”. Mekanisme ini tentunya menjadi barang baru dalam iklim kontestasi kepemiluan di Indonesia, sehingga dalam prakteknya terutama tahapan kampanye dan pemungutan suara masih menyiratkan beberapa persoalan mendasar seperti kebingungan pemilih dalam menentukan pilihan.

Selain itu, untuk pertama kalinya juga dalam penyelenggaraan pilkada terjadi sengketa pencalonan yang berkepanjangan dan berujung pada penundaan pilkada di lima daerah. Adanya dualisme kepengurusan partai politik yang berkonflik menjadi salah satu persoalan yang ikut meramalkan persoalan sengketa pencalonan. Secara garis besar persoalan sengketer yang berkepanjangan disebabkan oleh terlalu banyaknya lembaga negara yang ikut berperan dalam persoalan sengketa pencalonan.

Munculnya berbagai persoalan tersebut tentunya akan berpengaruh pada tujuan dan kualitas penyelenggaraan pilkada serentak 2015. Berangkat dari hal tersebut, Jurnal Pemilu & Demokrasi edisi 7 yang ada dihadapan pembaca ini berusaha untuk memetakan berbagai persoalan yang ada selama tahapan penyelenggara pilkada serentak 2015, dengan tema “**EVALUASIPILKADASERENTAK2015**”. Sehingga harapannya, jurnal ini dapat ikut berkontribusi dalam diskursus akademik kepiluan sekaligus menjadi salah satu referensi bagi seluruh aktor demokrasi untuk memperbaiki penyelenggaraan pilkada serentak di Indonesia kedepan.

Jakarta, Maret 2015

**Titi Anggraini**

Direktur Eksekutif Perludem

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
<b>Jalan Panjang Advokasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung</b> .....	1
Lia Wulandari	
<b>Menyerentakan Pemilu, Memusatkan Anggaran Pilkada</b> .....	21
Usep Hasan Sadikin	
<b>Menata Ulang Mekanisme Pendaftaran Pemilih Pilkada</b> .....	43
Khoirunnisa Agustyati	
<b>Catatan Proses Pencalonan Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015 dan Sengketa Kepengurusan Partai Politik</b> .....	63
Fadli Ramadhanil	
<b>Penyelesaian Sengketa Pencalonan Pilkada 2015 yang Berlarut-Larut</b> .....	83
Debora Blandina Sinambela, Catherine Nathalia, & Pandu Dewanata	
<b>Perbaikan Pilkada Bercalon Tunggal: Desain Surat Suara, Metode Pemberian Suara, dan Metode Kampanye</b> .....	109
Maharddhika Dan Heroik M. Pratama	
<b>“9 Desember 2015” Sebuah Studi Mengenai Dinamika Pemungutan Suara di Pilkada 2015</b> .....	131
Heroik M. Pratama & Debora Blandina Sinambela	
<b>Pengaruh Keterbukaan Data Terhadap Inovasi, Gerakan Sosial, dan Partisipasi Politik dalam Pilkada Serentak 2015</b> .....	157
Diah Setiawaty & Sebastian Vishnu Bhaskara	
<b>Anomali Penerapan Sistem Noken pada Pilkada Serentak 2015 di Papua</b> .....	201
Kholillullah Pasaribu	
Profil Penulis .....	219



# JALAN PANJANG ADVOKASI PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG

Lia Wulandari

## ABSTRAK

*Studi ini berusaha untuk mengelaborasi perjalanan advokasi mengembalikan pilkada langsung dari DPRD ke pemilu langsung oleh rakyat, yang selama ini tidak banyak orang pahami. Munculnya gerakan politik ekstra parlementer yang diinisiasi oleh kalangan masyarakat sipil dengan berdemonstrasi dan petisi-petisi mengembalikan pilkada langsung, ikut serta mendorong publik sekaligus pemerintah untuk mengembalikan partisipasi politik masyarakat di daerah, yang berujung pada dikembalikannya demokrasi lokal untuk memilih langsung kepala daerah.*

**Kata Kunci:** kebijakan publik, petisi, pilkada langsung.

## PENGANTAR

Tahun 2014 merupakan tahun yang penuh drama dalam sejarah pembahasan undang-undang pemilihan kepala daerah di Indonesia. Pengaturan tentang pemilihan kepala

daerah memang telah mengalami perubahan beberapa kali sejak UU No.5 tahun 1974 berlaku selama lebih dari 25 tahun lamanya. Undang-undang yang sangat sentralistik itu direvisi pasca-reformasi dan menghasilkan UU No. 22 Tahun 1999.

Pilkada langsung lahir pasca disahkannya UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah karena undang-undang sebelumnya dianggap meminggirkan peran daerah dalam menentukan pemimpin daerahnya. Berlakunya UU No.32/2004 memasuki era baru dengan adanya perluasan partisipasi politik rakyat di daerah dan kompetisi terbuka meraih posisi pemimpin daerah (kepala daerah dan wakil kepala daerah). Pengaturan pilkada langsung kemudian mengalami revisi beberapa kali. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait beberapa gugatan judicial review mengubah beberapa aturan pilkada langsung. Di antaranya adalah: (1) pencalonan pasangan calon oleh partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD dengan syarat dukungan persentase suara tertentu, (2) calon perseorangan, (3) dihapuskannya peran DPRD dalam pilkada langsung, dan sebagainya.<sup>1</sup>

Namun, perjalanan pilkada langsung ternyata mendapatkan tantangan dan inisiatif perubahan dari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Pada tahun 2012, melalui Kementerian Dalam Negeri, pemerintah mengusulkan inisiatif perubahan berupa draft naskah

---

1 Koalisi Masyarakat Sipil Dukung Pilkada Langsung: Siaran Pers Naskah Rekomendasi Usulan Perubahan UU Pilkada Nomor 1 Tahun 2015, disampaikan pada 4 Februari 2015.

akademik dan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) menjadi undang-undang sendiri yang terpisah dari undang-undang induknya yaitu UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. Satu hal yang sangat mengejutkan dari draft RUU Pilkada versi pemerintah tersebut adalah perubahan pemilihan kepala daerah yang kembali dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan tingkatannya. Hal ini memustahilkan pemilu kepala daerah langsung seperti yang telah diselenggarakan selama 10 tahun terakhir.

Argumentasi yang diusung oleh pemerintah mengkaitkan persoalan tata kelola pemerintahan daerah dan mahalnya biaya politik pencalonan dianggap sebagai dampak negatif pilkada langsung. Seperti korupsi keuangan daerah, politisasi birokrasi, dan menguatnya jaringan kekerabatan atau dinasti politik. Namun, dampak positif dari pilkada langsung tampaknya terlupakan, faktanya kepemimpinan daerah mulai berkembang dengan kreatif dan memperlihatkan adanya peningkatan kinerja pembangunan di daerah. Dan tokoh-tokoh politisi muda dari daerah pun mulai bermunculan dan berkompetisi dalam pilkada langsung untuk memimpin daerahnya.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kemudian membentuk Panitia Kerja (Panja) khusus untuk membahas RUU Pilkada. Selama dua tahun lamanya, Panja RUU Pilkada ini bekerja dan membahas dan melahirkan dua draft RUU Pilkada yaitu versi pilkada tetap langsung dan pilkada melalui DPRD. Hingga pada Sidang Paripurna 26 September 2014, DPR melalui voting memutuskan untuk mengesahkan

UU No.22/2014 Tentang Pemilihan Kepala Daerah yang dilakukan melalui perwakilan rakyat di DPRD.

UU No. 22/2014 menandai kemunduran demokrasi di Indonesia dengan mereduksi partisipasi politik masyarakat di daerah untuk memilih langsung kepala daerahnya. Gerakan untuk mengembalikan pilkada secara langsung dalam waktu yang singkat pun mencuat. Aksi demonstrasi, kampanye di media sosial, sampai dengan lobby-lobby terhadap pemangku kebijakanpun dilakukan oleh kalangan masyarakat sipil. Alhasil, gerakan tersebut berbuah manis dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang mengembalikan pemilihan kepala daerah dari DPRD ke pidlkada langsung oleh rakyat dengan prinsip *one man one vote*.

Catatan advokasi yang dilakukan oleh masyarakat sipil menjadi menarik untuk dilihat secara lebih jauh terutama dari sudut pandang advokasi kebijakan. Untuk itu tulisan ini akan mengulas kembali cerita drama pilkada langsung yang terampas dan dikembalikan kepada rakyat Indonesia melalui perjalanan terjal yang sarat kepentingan.

Dalam rangka menjelaskan hal tersebut, tulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi pustaka dan penelusuran dokumen/kliping media. Tahapan riset secara singkat meliputi pertama studi literatur atas studi-studi dan laporan kerja serta laporan advokasi dan siaran pers. Studi pustaka dilakukan atas dokumen-dokumen yang relevan. Pemetaan dan menghimpun dokumen-dokumen dan kajian-kajian untuk mengidentifikasi pola, pelaku dan juga rekomendasi-rekomendasi yang dimunculkan oleh

kajian-kajian tersebut.

Tahapan kedua adalah analisis data-data yang dikumpulkan dan temuan-temuan yang diperoleh dari studi literature, observasi, dan catatan advokasi penulis yang relevan dengan kajian ini. Tahapan terakhir adalah penulisan laporan yang akan dilakukan dengan secara naratif deskriptif.

## **ANALISA KEBIJAKAN PUBLIK**

John Kingdon<sup>2</sup> dalam bukunya yang berjudul *Agendas, Alternatives & Public Policies*, menjelaskan bahwa dalam mengkaji suatu kebijakan publik harus melihat dari sistem politik secara keseluruhan, dan memetakan hubungan antar aktor yang terlibat, ide, kelembagaan, dan proses dari eksternal. Pendekatan arus kebijakan yang digagas oleh Kingdon mengasumsikan bahwa kebijakan akan selalu mengalami perubahan. Dan proses perubahan kebijakan, pergantian kebijakan, dan hasil kebijakan muncul dari adanya persinggungan antar elemen dari pembentukan kebijakan publik.

Kingdon juga menjelaskan bahwa pembentukan suatu kebijakan publik ada tiga proses atau disebutnya sebagai arus (*stream*) yaitu permasalahan (*problems*), kebijakan (*policies*) dan situasi politik (*politics*). Permasalahan berkaitan dengan tingkat urgensi yang dapat menyita perhatian publik. Kebijakan yang dimaksud adalah rencana

---

2 Peter John, "New Directions In Public Policy: Theories Of Policy Change And Variation," London: University College London , 2013

perubahan yang berdasarkan dari pengetahuan dan kepentingan dari sektor terkait. Pengusul kebijakan dalam hal ini memainkan peranan penting dalam memobilisasi opini dan lembaga pembuat kebijakan untuk memastikan agar agenda mereka tercapai. Dan ketiga adalah proses politik, misalnya hasil pemilu dan perubahan situasi politik yang mempengaruhi bagaimana media dan pembentuk opini lainnya mendefinisikan permasalahan publik dan mengevaluasi dengan solusi.

Kingdong menjelaskan bahwa ketiga arus kebijakan ini berperan dalam mendukung maupun menolak agenda dari suatu kebijakan publik. Agenda bukanlah refleksi otomatis dari kekuatan pihak-pihak yang terkait dalam proses pembentukan kebijakan. Pembentukan kebijakan lebih terpengaruh oleh keberuntungan dan kesempatan serta tujuan. Adanya interaksi antara permasalahan, kebijakan, dan situasi politik dapat membuat suatu kebijakan publik dibatalkan atau mengalami perubahan agenda secara tiba-tiba.

Ide-ide baru dapat muncul dan terus bergerak cepat menuju agenda politik, yang disebut oleh Kingdon sebagai *policy window* (jendela kebijakan). *Policy window* adalah kesempatan yang muncul misalnya seperti munculnya masalah baru dalam kebijakan, atau administrasi baru dalam kekuasaan. Kesempatan ini dapat terbuka/muncul dengan kajian atas permasalahan atau dengan munculnya situasi politik baru. Kesempatan ini mungkin tidak akan terbuka dalam waktu yang lama, sehingga aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan harus bergerak cepat sebelum kesempatan itu tertutup.

## **PENGESAHAN UNDANG-UNDANG PASCA PEMILU LEGISLATIF & PEMILU PRESIDEN 2014**

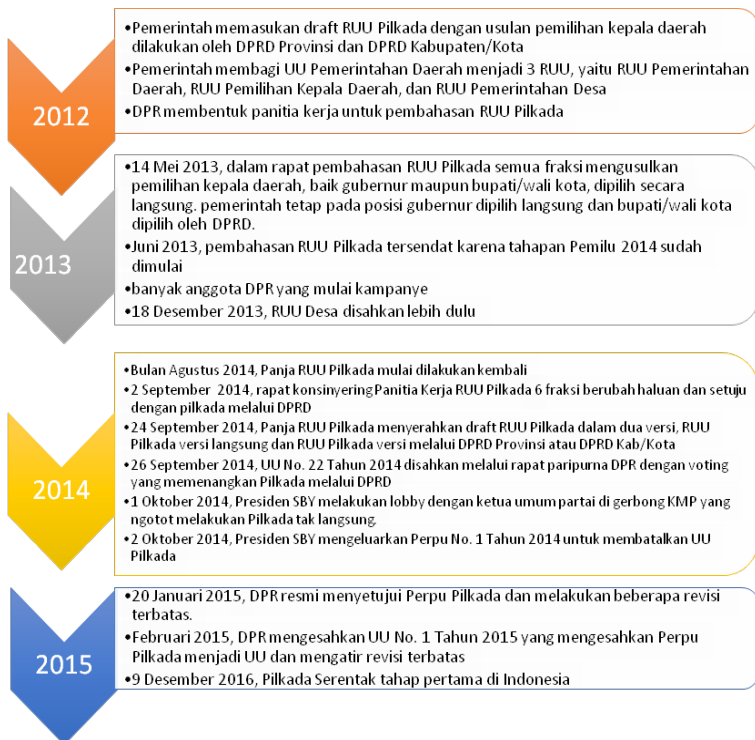
Pasca Pemilu 2014 dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014, koalisi partai politik di Indonesia terpecah ke dalam dua kubu yang sama kuat. Partai Gerindra yang mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden Prabowo dan Hatta Radjasa didukung oleh koalisi partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan partai Demokrat. Sedangkan koalisi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang mencalonkan pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla mendapatkan dukungan dari partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).

Pasca-Pilpres 2014, 6 dari 9 fraksi di DPR yang semula mendukung tetap dilaksanakannya Pilkada Langsung oleh rakyat justru berbalik menolak dan menyetujui kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Bila menganalisis bagaimana proses pembentukan kebijakan dengan pendekatan *stream*, hasil dari Pemilu 2014 dan Pilpres 2014 memunculkan dua koalisi partai politik yang sama kuatnya dan saling berkompetisi untuk mengadu kekuatan masing-masing. Situasi politik ini yang kemudian memunculkan kembali ide pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Dan situasi politik serta ide ini kemudian memunculkan permasalahan dalam penyusunan kebijakan melalui UU Pilkada sebagai window

atau kesempatan yang dapat digunakan untuk mewujudkan agenda politik pemilihan kepala daerah tidak langsung.

Dan kesempatan yang sangat singkat ini dilihat dan dibidik oleh DPR pada masa itu dengan menyiapkan draft undang-undang pilkada untuk dapat dengan segera disahkan oleh DPR. Alasan ketergesa-gesaan ini karena kesempatan ini hanya sampai masa jabatan mereka habis karena akan ada pergantian anggota parlemen. Dan pembahasan yang telah tertunda ternyata disebut dalam beberapa bulan saja disahkan menjadi undang-undang baru.



Untuk lebih jelasnya, bagaimana proses itu terjadi dapat dilihat pada peta pembahasan undang-undang pilkada di atas.

## **KRONOLOGI PEMBAHASAN UU PILKADA**

Bulan Agustus 2014, Panitia Kerja (Panja) RUU Pilkada mulai melanjutkan kembali pembahasan. Menurut rencana, Panja RUU Pilkada yang dipimpin oleh Abdul Hakam Naja dari fraksi PAN ini RUU Pilkada akan disahkan pada rapat paripurna terakhir bulan September 2014 sebelum pergantian masa jabatan kepada anggota DPR terpilih hasil Pemilu 2014.

Pada awal bulan September 2014, 6 fraksi dari koalisi partai politik pengusung pasangan calon presiden yang kalah dalam Pilpres 2014 yang semula mendukung pilkada langsung ternyata mengubah pandangan mereka dan memilih pilkada melalui DPRD.

Dengan waktu pembahasan yang sangat terburu-buru dan singkat itu akhirnya UU Pilkada disahkan pada tanggal 26 September 2014 dini hari melalui rapat paripurna dengan pengambilan keputusan secara voting.

Fraksi Demokrat yang hadir anggotanya berjumlah 130 pada sidang paripurna pengesahan RUU Pilkada. Sejak 5 hari sebelumnya, Presiden SBY sekaligus Ketua Umum Partai Demokrat menyatakan akan mendukung pilkada langsung. Begitu pula ketua harian partai Demokrat dan disampaikan pula oleh Max Sopacoa dan Benny dari fraksi Demokrat pada malam sidang paripurna tersebut. Namun

ternyata fraksi Demokrat justru mereka malah menyatakan walk out dari rapat paripurna dan tidak memberikan voting.

Saat itu, hanya ada 3 fraksi yang mendukung pemilihan kepala daerah secara langsung, dan 6 fraksi lainnya memilih pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Hanya ada 11 anggota dari Golkar dan 6 anggota dari Demokrat yang mendukung pilkada langsung oleh rakyat. Sisanya, semua anggota dari fraksi Golkar, fraksi PKS, fraksi PAN, fraksi PPP, dan fraksi Gerindra memilih mekanisme pemilihan kepala daerah melalui DPRD. Sedangkan, fraksi Demokrat sebagian besar memilih abstain dengan *walk out* dari ruang sidang. Sehingga suara pendukung pilkada langsung hanya 135 versus pendukung pilkada melalui DPRD 226.

## **GERAKAN MASYARAKAT & PETISI DUKUNG PILKADA LANGSUNG**

Walaupun pada akhir bulan September 2014 UU Pilkada melalui DPRD disahkan oleh DPR, namun perjuangan masyarakat untuk merebut kembali hak pilih dalam pilkada tidak berakhir. Sejak munculnya kembali pembahasan RUU Pilkada pada bulan agustus, sebenarnya masyarakat sipil mulai khawatir dengan menguatnya ide untuk mengembalikan sistem pemilihan kepala daerah melalui DPRD.

Maka, pada tanggal 4 September 2014, petisi untuk mendukung pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah secara langsung digagas oleh Perludem. Gagasan ini muncul karena Perludem sebagai lembaga yang aktif memantau pembahasan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat

(DPR) mulai mendeteksi munculnya keinginan dari DPR untuk mengubah kembali pemilihan kepala daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Keinginan dari wakil rakyat ini mulai terlihat sangat agresif dan progresif dengan munculnya kembali draft undang-undang pilkada dalam dua versi. Dua draft tersebut yaitu, versi pemilihan langsung oleh rakyat yang sudah dibahas selama ini dan draft pilkada melalui DPRD yang pernah digagas oleh Kemendagri sebagai inisiator dan ditolak oleh DPR.

Sejak petisi digagas dan disebarakan melalui media sosial *facebook* dan *twitter*, mulai banyak dukungan yang disampaikan oleh masyarakat Indonesia melalui situs petisi online *change.org*. Dalam minggu pertama, sudah ada 20.000 dukungan yang terkumpul.

Bermodalkan dukungan melalui petisi tersebut, organisasi masyarakat sipil yang memprakarsai gerakan dukung pilkada langsung mulai menyuarakan dukungan terhadap pilkada langsung baik melalui media maupun kampanye dan aksi demonstrasi untuk menyuarakan dukungan pilkada langsung. Dan hal ini mendapatkan respon positif dari media yang turut aktif menyuarakan serta dukungan publik terhadap petisi yang telah digagas.

Melalui petisi tersebut, bukan hanya dukungan secara *online* yang dilakukan tapi juga dukungan secara aktif dari masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap aksi-aksi di lapangan yang dilakukan oleh jaringan masyarakat sipil yang mendukung gerakan ini. Mulai bermunculan tanda pagar atau hashtag di media sosial yang menyatakan

dukungan terhadap pilkada langsung. Media sosial menjadi basis dukungan yang paling efektif untuk menyebarkan kepada khalayak mengenai isu pilkada langsung ini.

Melalui medium petisi online, perkembangan pembahasan dan kegiatan-kegiatan advokasi dikumpulkan dan disebarkan kepada semua orang yang mendukung. Gerakan ini pun mulai mendapatkan dukungan positif dari berbagai daerah lain di Indonesia selain dari Jakarta. Sejumlah daerah juga mulai melakukan aksi-aksi serupa dengan yang dilakukan di Jakarta. Bukan hanya dari aktivis dan organisasi masyarakat sipil dukungan yang banyak didapatkan, tapi juga dukungan dari masyarakat umum, mahasiswa, dan kelompok buruh, tani serta akademisi mulai berdatangan. Dukungan yang semula masih berkisar 20.000 langsung melonjak menjadi 50.000 dalam beberapa hari.



Penandatanganan Dukungan Petisi Pilkada Langsung di Bundaran Hotel Indonesia, Jakarta, sumber: dokumentasi pribadi

Dukungan ini mulai semakin meningkat sejak DPR akhirnya mengesahkan UU Pilkada No. 22 Tahun 2014 pada 26 September 2014 yang menetapkan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD Provinsi untuk Gubernur dan DPRD Kabupaten/Kota untuk Bupati/Walikota. Dan terus melesat naik hingga angka total terakhir dukungan 118.992 orang yang menandatangani petisi ini melalui *change.org*.

Petisi ini pun menjadi petisi yang paling banyak pendukung untuk isu politik di *change.org*. Dukungan masyarakat juga diberikan melalui pengumpulan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang dikirimkan ke sekretariat Perludem dengan total 4.131 dan sekitar 4000 KTP juga berhasil dikirimkan oleh masyarakat kepada Kontras.

Dukungan masyarakat ini memperlihatkan bahwa keinginan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan pilkada langsung sangat tinggi. Dukungan melalui petisi dan pengiriman KTP menunjukkan usaha dari masyarakat dalam menyuarakan pendapat dan opini mereka terhadap pengambilan keputusan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat yang dianggap telah merampas hak politik warga negara untuk memilih kepala daerah secara langsung.

Aksi mendukung pilkada langsung oleh rakyat bukan hanya dilakukan oleh masyarakat di Jakarta saja, tapi juga mulai berdatangan dukungan dari 24 provinsi lain di Indonesia. Provinsi tersebut antara lain adalah Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Bengkulu, Palembang, Lampung, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah,

Yogyakarta, Jawa Timur, Surabaya, Bangkalan, Kediri, Malang, Bali, NTB, NTT, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Papua, Papua Barat, Maluku.



Aksi Dukung Pilkada Langsung di Jakarta, sumber: dokumentasi pribadi

Penolakan terhadap perubahan pemilihan kepala daerah oleh rakyat menjadi dipilih oleh DPRD juga dilakukan oleh para kepala daerah yang tergabung dalam Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi) dan Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (Apeksi). Para kepala daerah tersebut berkumpul di Jakarta untuk merumuskan sejumlah rekomendasi untuk Presiden dan DPR dan menyatakan menolak tegas pilkada oleh DPRD yang sedang dibahas dalam Rancangan Undang-Undang



Pasca-pengesahan UU UU No. 22 Tahun 2014, gerakan dukung pilkada langsung tidak duduk diam dan berpasrah diri. Masyarakat semakin geram dengan sikap wakil rakyat yang memutuskan undang-undang tanpa memperhatikan penolakan keras dari masyarakat. Terutama pada lini sosial media, muncul kembali tagar #ShameOnYouSBY yang menjadi trending topics di twitter dan walaupun sempat lenyap namun muncul kembali tagar bernada serupa berulang-ulang pada sosial media. Kecaman dari berbagai tokoh publik, akademisi, dan masyarakat semakin meluas didukung pula dengan pemberitaan di media massa yang mengulik masalah ini.

## **KEMBALI MELANGSUNGKAN PILKADA**

Kritikan terhadap sikap partai Demokrat yang *walk out* pada saat rapat paripurna pengesahan UU No. 22 Tahun 2014 juga semakin gencar ditujukan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan tindakan tegas. Presiden diminta untuk melakukan tindakan tegas untuk mengembalikan pilkada langsung dan membatalkan UU Pilkada. Awal Oktober 2014, Presiden mulai melakukan lobi dan diskusi dengan partai politik mengenai hal ini. Dan akhirnya pada 2 Oktober 2014, Presiden mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2014. Perppu ini dikeluarkan oleh presiden untuk membatalkan UU No. 22 tahun 2014 dan mengubah sistem pemilihan kepala daerah yang semula diatur dalam UU tersebut dipilih oleh DPRD menjadi tetap dipilih langsung oleh rakyat.

Perppu ini semula mendapatkan penolakan dari DPR

pada saat itu, namun akhirnya setelah DPR terpilih hasil Pemilu 2014 telah terbentuk dan dilantik perubahan sikap DPR mulai bergeser perlahan dan mendukung pilkada langsung. Hal ini terjadi juga karena adanya tarik menarik kekuatan di antara dua kubu koalisi partai politik yang sama kuatnya dalam pemilihan pimpinan di DPR. Peran fraksi partai Demokrat menjadi kunci dalam penentuan pemilihan kursi pimpinan di DPR.

Dalam Rapat Paripurna 20 Januari 2015, akhirnya DPR RI secara resmi memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No. 1 Tahun 2014) untuk disahkan menjadi undang-undang. Pengesahan tersebut menegaskan berlakunya kembali pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat dan peluang untuk melakukan perbaikan dalam penyelenggaraan pilkada langsung kembali terbuka. Namun, ada sejumlah hal baru diatur dalam Perppu Pilkada yang telah disahkan menjadi UU No.1 tahun 2015 tersebut. Misalnya pengenalan bakal calon secara publik, mengatur konflik kepentingan calon dengan petahana, meminimalkan politisasi birokrasi oleh calon petahana, kampanye dialogis, politik uang dalam pencalonan oleh partai politik, dan penyelenggaraan pilkada secara serentak.

## **PENUTUP**

Perjalanan advokasi untuk hak memilih langsung kepala daerah memang tidak semudah membalikan telapak tangan. Setelah kecewa dengan hasil voting pada paripurna 26

September 2014 dan bangkit kembali dalam keputusan setelah melihat dukungan yang semakin meluas dari masyarakat. Setelah Presiden mengumumkan Perpu Pilkada langsung dan DPR mengesahkan UU No.1/2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah, ternyata masih banyak pekerjaan rumah yang tersisa. Bukan hanya permasalahan pengaturan hukum dan tambal sulam aturan, tapi inisiatif dan ide yang mendorong kembali pilkada melalui DPRD mulai terdengar kembali.

Tulisan ini sebagian besar adalah catatan selama mengadvokasi pilkada langsung baik melalui pemantauan pembahasan RUU Pilkada di DPR maupun membuat petisi secara online untuk mengumpulkan dukungan dari masyarakat dan aksi turun ke jalan mengumpulkan tanda tangan. Bagi saya, pilkada langsung membuat masyarakat lebih mengenal kepala daerahnya dan begitu pun sebaliknya, kepala daerah menjadi lebih memperhatikan kebutuhan masyarakatnya di daerah yang dipimpinnya. Ikatan timbal balik ini yang tidak dapat tergantikan dari pemilihan langsung. Demokrasi adalah oleh, dari, dan untuk rakyat. Pemilihan langsung juga membuka ruang dan kesempatan bagi tokoh-tokoh di daerah yang mencintai daerahnya untuk mengabdikan, membangun, dan membesarkan daerahnya masing-masing. Partai politik pun dipaksa untuk mencalonkan kandidat yang berkualitas untuk menarik suara masyarakat, dan rakyat pun belajar untuk memilih dengan lebih rasional.

Pengalaman advokasi bersama masyarakat sipil dalam mengawal pilkada langsung memperlihatkan bahwa rakyat

masih memiliki peranan dalam pengambilan keputusan dalam kebijakan publik. Diharapkan perhatian masyarakat dalam mengawal proses kebijakan publik dapat juga kembali dilakukan untuk membenahan regulasi pilkada dan pemilu yang akan dimulai tahun ini serta kebijakan publik lainnya.

## REFERENSI

John, P, 2013, *“New Directions In Public Policy: Theories Of Policy Change And Variation,”* London: University College London , 2013

KPU: *Pilkada oleh Rakyat Keunggulan Demokrasi Indonesia di Mata Dunia*, Harian Kompas, 12 September 2014 sumber: [http://print.kompas.com/KOMPAS\\_ART000000000000000000008833168](http://print.kompas.com/KOMPAS_ART000000000000000000008833168)

*Kepada Presiden, #DukungPilkadaLangsung Sekarang Juga!* Sumber: <http://www.rumahpemilu.org/in/read/7265/Partai-Bertanggung-Jawab-Atas-Hilangnya-Keterwakilan-Perempuan-di-UU-MD3>

*RUU Pilkada, SBY dan Demokrat dikritik*, sumber: [http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita\\_indonesia/2014/09/140925\\_demokrat\\_uupilkada](http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2014/09/140925_demokrat_uupilkada)  
BBC Indonesia | 26 September 2014 11.00

Koalisi Masyarakat Sipil Dukung Pilkada Langsung: *Siaran Pers Naskah Rekomendasi Usulan Perubahan UU Pilkada Nomor 1 Tahun 2015*, disampaikan pada 4 Februari 2015.



# MENYERENTAKAN PEMILU, MEMUSATKAN ANGGARAN PILKADA

**Usep Hasan Sadikin**

## **ABSTRAK**

*Pilkada Serentak 2015 diselenggarakan menyimpang dari pemahaman pemilu serentak. Pembiayaan pilkada serentak dari APBD berdampak pada ketidakpastian pelaksanaan karena ketaksiapan anggaran sejumlah daerah. Besaran anggaran pilkada tiap daerah pun sangat sulit diukur objektivitasnya. Tujuan efektif dan efisiensi melalui keserentakan menjadi jauh panggang dari api. Menjadi berkecenderungan korup karena besaran anggaran yang diajukan Komisi Pemilihan Umum provinsi/kabupaten/kota persetujuannya ada diskresi kepala daerah yang bisa mencalonkan lagi di pilkada. Pembiayaan pilkada terpusat ke APBN merupakan konsekuensi pemilu serentak. Pembiayaan pilkada terpusat ke APBN pun merupakan konsekuensi konstitusional kelembagaan KPU yang nasional, tetap, dan mandiri. APBN memastikan keserentakan waktu penyelenggaraan dan standar anggaran tiap daerah sehingga proses pilkada dan pemerintahan terpilih menjadi lebih efektif dan efisien.*

**Kata Kunci:** Anggaran, Pilkada serentak, pemilu efektif dan efisien

## PENGANTAR

Pilkada Serentak 2015 merupakan pilkada pertama yang penyelenggaraannya bersamaan di banyak daerah tapi persiapannya tak berpemahaman keserentakan. Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dibentuk dari konteks keterdesakan waktu sekaligus tarik-menarik kepentingan politik kuasa. UU No.8/2015 sudah menetapkan, Komisi Pemilihan Umum harus melaksanakan pemungutan suara pada Desember di 269 daerah. Tetapi, banyak daerah tak siap anggaran pilkada yang dibiayai APBD.

Ketaksiapan anggaran yang bisa mengancam kepastian Pilkada Serentak 2015 harus dihadapi penyelenggara pemilu. Anggota KPU RI, Ferry Kurnia Rizkiyansyah mengatakan, dari 269 daerah yang pilkada ada 66 daerah yang belum menandatangani NPHD hingga 22/5'15. Anggota KPU Kabupaten Barru, Upi Hastati mengatakan, penandatanganan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) di Kabupaten Barru tertunda-tunda. Pencairan anggaran belum bisa dilakukan sementara tahapan pilkada terus berjalan. Sejak dimulainya tahapan hingga pembentukan PPK dan PPS, jumlah hutang KPU Barru mencapai Rp 200 juta.<sup>1</sup>

---

1 Masih Menanti Kepastian Anggaran. Liputan Khusus jurnalis rumahpemilu.org, Debora Blandina (23/5/15) <http://www.rumahpemilu.org/in/read/8988/Masih-Menanti-Kejelasan-Anggaran>

Pembiayaan pilkada dari APBD pun sulit menemukan objektivitas besaran biaya pilkada tiap daerah. Sewajarnya, besaran anggaran pilkada ditentukan variabel jumlah penduduk, keadaan geografis, dan status tingkat administrasi daerah. Tapi merujuk besar anggaran tiap daerah, variabel ini menjadi sumir. Ada daerah yang penduduk/pemilihnya sedikit dibandingkan daerah lain tapi biaya pilkadanya jauh lebih besar. Ini terjadi di tingkat provinsi hingga kabupaten/kota.

Selain daerah yang berhambatan anggaran, ada daerah yang relatif lancar beranggaran pilkada tapi juga bermasalah. Daerah ini yang petahana kepala daerahnya mencalonkan lagi di pilkada. Ada potensi korup karena besaran anggaran yang diajukan KPU provinsi/kabupaten/kota, disetujui oleh kepala daerah yang bisa mencalonkan lagi di pilkada.

278 petahana (inkumben/pejabat publik) kepala daerah yang mencalonkan lagi di Pilkada 2015. 150 berstatus sebagai kepala daerah, 128 sebagai wakil kepala daerah. Ada 5 berstatus gubernur dan 5 sebagai wakil gubernur. Ada 118 bupati dan 103 wakil bupati. Lalu ada 27 walikota dan 20 wakil walikota. Semuanya menyebar di 223 daerah dari total 269 daerah yang menyelenggarakan Pilkada 2015.<sup>2</sup>

Keadaan itu semua membuat transisi kepemimpinan daerah yang jujur dan adil terhambat. Tujuan efektif dan efisien keserentakan pilkada pun tak tercapai. Padahal, pascapemilu pura-pura Orde Baru masyarakat masih mau percaya dengan KPU, penguatan demokrasi lokal, dan

---

2 Rumahpemilu.org olahan data calon infopilkada.kpu.go.id

pilkada sebagai produk Reformasi. Jangan sampai “dari, oleh, dan untuk rakyat” kembali diragukan oleh pemilik kedaulatan demokrasi.

## PEMILU SERENTAK

Pemilu serentak (*concurrent election*) adalah menggabungkan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemerintahan kongruen atau menghindari pemerintahan terbelah (*divided government*) yang berwujud jumlah kursi mayoritas parlemen bukan dimiliki partai atau koalisi partai yang mengusung presiden terpilih.<sup>3</sup>

Pemilu serentak merupakan jawaban masalah laten negara presidensial yang menganut pemilu proporsional dan sistem kepartaian multipartai. Scott Mainwaring, dalam *Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Equation*, yang diluncurkan September 1990, menilai kombinasi presidensial-multipartai berbahaya bagi stabilitas demokrasi. Ilmuwan politik dari University of Notre Dame ini merujuk bukti hasil penelitian di semua negara penganut presidensial-multipartai, sejak 1930 hingga 1990. Mainwaring menegaskan, salah satu konsekuensi terpisahnya pemilihan eksekutif dan legislatif adalah presiden terpilih bisa berasal dari partai peraih suara

---

3 Didik Supriyanto, Khoirunnisa Nur Agustyati, August Mellaz, *Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*, Perludem, Jakarta 2013, halaman 27.

kecil di parlemen.<sup>4</sup>

Namun, sebuah jalan keluar kemudian mencuat ke permukaan. Hanya empat tahun setelah Mainwaring meluncurkan tesisnya, sebuah preseden baru terjadi di Brasil. Negara bola ini, membuktikan bahwa presidensialisme dengan multipartai dan sistem proporsional—seperti halnya di Indonesia— ternyata bisa stabil. Caranya, dengan melakukan pemilu serentak. Hasilnya, bekerjanya efek menarik kerah (*coattail effect*) yaitu hasil pemilu presiden menjadi kongruen dengan hasil pemilu legislatif. Dampaknya, Brasil berhasil keluar dari kutukan *divided government* atau *minority government*.<sup>5</sup>

## PEMILU YANG EFEKTIF DAN EFISIEN

Pemilu yang efektif dan efisien hanya bisa diselenggarakan kelembagaan penyelenggara pemilu yang efektif dan efisien. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) menetapkan karakter lembaga penyelenggara pemilu yang bisa mewujudkan pemilu jujur dan adil. 1. Independen dan tak berpihak; 2. Transparan-akuntabel; 3. Cepat berkeputusan; 4. Efisien dan efektif; 5. Profesional; 6. Bermasa jabatan; 7. Berstruktur; 8. Berpembiayaan jelas; 9. Ber-tugas/fungsi menyelenggarakan; 10. Beranggota dengan komposisi dan kualifikasi ketat; dan 11. Ber-kewenangan/ tanggungjawab

---

4 Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Kellogg Institute, 1990, halaman 4.

5 Harun Husein, *Pemilu Indonesia, Perludem*, Jakarta, 2014, halaman 527.

kepada pihak berkepentingan.<sup>6</sup>

Berdasarkan landasan teori tersebut artikel ini bertujuan menghasilkan empat rekomendasi terhadap rumusan permasalahan yang sudah dipetakan, yaitu:

1. Menempatkan pilkada sebagai bagian disain pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal;
2. Menempatkan pilkada serentak sebagai pemilu serentak lokal transisi menuju pemilu serentak lokal ideal;
3. Menempatkan Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga konstitusional bersifat nasional, tetap, dan mandiri sehingga secara hirarkis pembiayaan lembaga dan aktivitasnya dibiayai APBN;
4. Menempatkan APBN sebagai anggaran terpusat yang membiayai seluruh pilkada.

Empat rekomendasi itu dihasilkan dari dua metode. Pertama, melalui penulisan hasil diskusi dengan para pihak terkait penyelenggaraan Pilkada 2015 dan para peneliti anggaran pilkada. Kedua, studi refensi buku dan pemberitaan.

Referensi dipilih berdasarkan penekanan yang beragam. Ada yang penekanannya langsung membahas pentingnya pembiayaan pilkada dari APBN. Ada yang menekankan pada disain pemilu serentak. Ada juga yang menekankan pada kelembagaan dan penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien.

---

6 Alan Wall, et.al., *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006), halaman 9.

Artikel disusun dengan bentuk tiga pembagian: pengantar, landasan teori, pembahasan, dan rekomendasi. Pengantar, menjelaskan konteks permasalahan, rumusan masalah, metode, dan sistematika penulisan. Landasan teori, memaparkan teori dan konsep terkait kepemiluan, kelembagaan, dan anggaran. Pembahasan, menjelaskan permasalahan dengan mengaitkan fakta dan prinsip/landasan teori. Rekomendasi, solusi yang ditawarkan untuk menjawab dan menyelesaikan permasalahan.

## **SUMBER DANA PILKADA**

Undang-undang yang menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 menetapkan anggaran pilkada berasal dari APBD. Dituliskan dalam Undang-undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Undang-undang No.1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal 166 ayat (1) bertuliskan Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dasar regulasi sumber pembiayaan pilkada itu bermasalah yang terkait disain keserentakan pilkada. Diselenggarakan serentak di banyak daerah tapi anggaran pilkada di tiap daerah kesiapannya tak serentak. Direncanakan di 269 daerah yang waktu pungut-hitung suaranya pada 9 Desember 2015 tapi banyak daerah tak siap APBD membiayai pilkadanya. Anggota KPU RI, Ferry Kurnia

Rizkiyansyah (20/5'15) mengatakan, dari 269 daerah yang pilkada masih 66 daerah yang belum menandatangani NPHD hingga 22/5'15. Ada dua daerah yaitu kabupaten Barru dan Kabupaten Pangkajene Kepulauan (Pangkep) yang terletak di Sulawesi Selatan belum mencapai kesepakatan.

## **BEBAN DAERAH**

Koordinator Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra), Yenny Soetjipto menjelaskan, ada dua hal mendasar kenapa pilkada serentak tak relevan dibiayai APBD. Pertama, siklus anggaran yang tak sesuai dengan siklus tahapan pilkada. Kedua, ruang fiskal daerah terbatas. Dua hal itu menjadikan pilkada sebagai beban bagi daerah. Pembiayaan pilkada menjadi beban bagi APBD.<sup>7</sup>

Penjelasan Yenny berdasar riset Seknas Fitra dari sejumlah penyelenggaraan pilkada sebelum 2015. Selama ini pilkada dibiayai dari dana pengalihan belanja langsung yang awalnya untuk kepentingan publik. Kebutuhan belanja daerah seperti pendidikan dan kesehatan menjadi biaya menanggung pilkada. Karena akumulasi ini, pilkada menjadi beban banyak bidang bagi pemerintahan daerah yang dirasakan masyarakatnya. Keterbatasan kemampuan keuangan daerah menyebabkan daerah harus mengurangi belanja publiknya, seperti pendidikan dan kesehatan untuk

---

7 Yenny Soetjipto: Fiskal Daerah Terbatas, Pilkada Harus dari APBN. Wawancara jurnalis rumahpemilu.org, Debora Blandina (14/4'15). <http://www.rumahpemilu.org/in/read/8680/Yenny-Soetjipto-Fiskal-Daerah-Terbatas-Pilkada-Harus-dari-APBN>

membayai pilkada.<sup>8</sup>

Di keadaan itu, pihak terkait penyelenggaraan pilkada punya elastisitas tak wajar dalam memastikan pilkada tetap diselenggarakan. Pilkada Bandung 2010, tahapan pilkada dimulai Februari tapi APBD baru ditetapkan akhir Maret 2010 sehingga KPU mendanai operasionalnya secara swadaya. Pilkada Ogan Ilir 2010, pencairan dana baru dilakukan bulan April 2010 sedangkan tahapan dimulai bulan Februari 2010 sehingga menggunakan anggaran dana alokasi gaji ke-13.<sup>9</sup>

Pada dasarnya waktu pilkada tak selalu pas dengan waktu penyusunan APBD. Penyelenggara terkena efek domino. Penyusunan rencana dan penetapan jadwal tahapan menjadi hal yang tak bisa dipastikan. Pemerintah pusat yang menempatkan urusan pilkada semata-mata tanggungjawab pemerintah daerah membuat struktur KPU yang hirarkis kesulitan mengontrol baginya strukturnya hingga ke daerah.<sup>10</sup>

## MAHAL DAN SULIT OBJEKTIF

Pilkada dibiayai APBD pun menjadikan nilai material pilkada menjadi mahal dan tak objektif. Kesenjangan pilkada yang bertujuan efisiensi menjadi gagal. KPU RI melalui [infopilkada.go.id](http://infopilkada.go.id) menyampaikan, total

---

8 Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011, halaman 6.

9 Ibid, halaman 14.

10 Titi Anggraini dkk., *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Perludem, Jakarta 2010, halaman 134.

penyelenggaraan Pilkada 2015 (18/2'2015). Jumlah yang diajukan Rp 6,7 triliun dan yang disetujui Rp 5,5 triliun. Total anggaran belum termasuk biaya pengawasan pilkada. Nilai rupiahnya dijumlah dari pengajuan masing-masing KPU provinsi dan kabupaten/kota penyelenggara pilkada yang disetujui masing-masing pemerintah daerah.

Pembiayaan pilkada dari APBD pun sulit menemukan objektivitas besaran biaya pilkada tiap daerah. Sewajarnya, besaran anggaran pilkada ditentukan variabel jumlah penduduk, keadaan geografis, dan status tingkat administrasi daerah. Tapi merujuk besar anggaran tiap daerah, variabel ini menjadi sumir. Ada daerah yang penduduk/pemilih-nya sedikit dibandingkan daerah lain tapi biaya pilkadanya jauh lebih besar.

Kesumiran itu terjadi di tingkat provinsi hingga kabupaten/kota. Provinsi Kepulauan Riau dengan 1,61 juta penduduk berbiaya Rp 62,50 miliar. Sedangkan Provinsi Kalimantan Utara dengan 588.791 penduduk berbiaya pilkada Rp 100 miliar. Kota Samarinda dengan 753 ribu penduduk, berbiaya pilkada Rp 55,6 miliar. Kabupaten Semarang dengan 989 ribu penduduk berbiaya pilkada 16,39 miliar.<sup>11</sup>

Dari riset Fitra di penyelenggaraan pilkada 14 daerah pada 2010 diketahui, anggaran pilkada kabupaten/kota untuk sekali putaran berkisar Rp 5 sampai 28 miliar. Pilkada Bandung 2010 bisa dibuat KPU Bandung lebih efisien dengan memangkas jumlah penyelenggara pada

---

11 [Infopilkada.kpu.go.id](http://Infopilkada.kpu.go.id)

tingkat KPPS, dari tujuh orang menjadi lima orang. Selain itu, KPU Bandung mengurangi biaya pilkada dengan cara mengurangi jumlah tempat pemungutan suara (TPS) dan menambah jumlah pemilih di tiap TPS.<sup>12</sup>

## **POTENSI BURUK DISKRESI PETAHANA KEPALA DAERAH**

Penyelenggaraan Pilkada yang dibiayai APBD berpotensi buruk dari diskresi petahana kepala daerah. Kepala daerah mempunyai diskresi menentukan persetujuan besaran anggaran pilkada daerah yang dipimpinnya. Jika kepala daerah mencalonkan lagi di pilkada akan berpotensi lahirkan konflik kepentingan terhadap KPU di daerah.

Potensi diskresi kepala daerah ini pun mengurangi netralitas atau kemandirian KPU di daerah. Pengaruh struktur kemandirian KPU yang nasional terhadap KPU di daerah menjadi lebih rendah. KPU di daerah akan lebih terpengaruh intervensi petahana kepala daerah yang mencalonkan di pilkada.

Aktor kunci dalam pembahasan anggaran terdiri dari Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, DPRD, dan KPU di daerah sebagai kuasa pengguna anggaran. KPU di daerah seringkali tersandera penentuan anggaran pilkada karena bergantung persetujuan kepala daerah yang seringkali mencalonkan di pilkadabersama partai pendukungnya di DPRD.<sup>13</sup>

---

12 Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011, halaman 18.

13 Ibid, halaman 11.

Ketergantungan KPU provinsi dan kabupaten/kota semakin membuat posisi tawar KPU dalam penyelenggaraan pilkada lemah. Pendanaan pilkada pada APBD, membuat KPU “tersandera” dalam mengusulkan anggaran pada aktor politik daerah yang memiliki kepentingan terhadap pilkada. Anggaran pilkada menjadi ajang tawar-menawar yang dapat mempengaruhi independensi KPU. Tidak dapat dipungkiri, kepala daerah pada posisi petahana, dan partai politik pendukungnya memiliki pengaruh kuat dalam anggaran pilkada.<sup>14</sup>

Di Pilkada Serentak 2015, salah satu gambaran itu yang marak diberitakan adalah daerah yang petahana kepala daerahnya mencalonkan di pilkada, KPU relatif tak mengalami hambatan atau penundaan pencairan anggaran. Anggaran pun cenderung disetujui 100 persen atau mendekati 100 persen. Sedangkan daerah yang petahana kepala daerah tak mencalonkan di pilkada, KPU harus berhutang bahkan menggunakan slot anggaran penggajian pegawai KPU.

Kewenangan mengesahkan anggaran terhadap KPU dan lembaga dan atau panitia pengawas pemilu pun menjadi dua tangan intervensi petanaha kepala daerah yang mencalonkan di pilkada. Dengan anggaran cukup yang diberikan KPU provinsi/kabupaten/kota, petahana yang mencalonkan bisa mengintervensi verifikasi berkas pencalonan oleh KPU. Jika verifikasi pencalonan KPU tak bisa diintervensi, petahana kepala daerah yang mencalonkan

---

14 Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011, halaman 11.

bisa mengintervensi lembaga/panitia pengawas pemilu untuk memperlakukan hasil verifikasi KPU.

Petahana Walikota Kota Palu, Mulhanan Tombolotutu bisa menjadi peserta Pilkada 2015 melalui kemenangannya gugatan terhadap KPU Kota Palu dalam sidang yang diselenggarakan Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kota Palu. Sebelumnya KPU Kota Palu menggagalkan Mulhanan Tombolotutu-Tahmidi Lasahido karena tak menyerahkan tanda bukti laporan harta kekayaan Negara dari Komisi Pemerantasan Korupsi (KPK) serta ijazah yang tak dilegalisasi.

Rumahpemilu.org (18/9) memberitakan, Satgas Lawan Politik Uang (Sapu) Tangerang Selatan melaporkan panitia pengawas pemilu (Panwaslu) Tangsel kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Banten. Panwas Tangsel dianggap tidak profesional dalam melakukan putusan terhadap laporan masyarakat dan tidak sesuai dengan Peraturan Bawaslu No 2 Tahun 2012 tentang tata cara pelaporan dan penanganan pelanggaran. Sapu Tangsel melaporkan pasangan calon atas dugaan praktik politik uang oleh panitia/tim kampanye, serta dugaan pelanggaran jadwal dan aturan dalam berkampanye. Namun Panwas memutuskan tidak bisa melanjutkan laporan tersebut karena menganggap belum terpenuhinya unsur pelanggaran.

## **MENATA KEMBALI DESAIN PILKADA SERENTAK**

Pembahasan anggaran pilkada serentak 2015 akan menjadi jelas jika kita juga tempatkan pilkada serentak

menurut rekayasa kepemiluan. Disain keserentakan lebih tepat jika kita merujuk pada pengertian pemilu serentak (*concurrent election*). Pemilu serentak adalah penggabungan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif dalam satu tahapan penyelenggaraan khususnya tahap pemungutan suara. Tujuannya bukan semata efisiensi anggaran, melainkan untuk menciptakan pemerintahan kongruen atau menghindari pemerintahan terbelah (*divided government*) yang berwujud jumlah kursi mayoritas parlemen bukan dimiliki partai atau koalisi partai yang mengusung presiden terpilih.

Indonesia berada pada anomali sistem politik. Pemerintahan Indonesia bersistem presidensial tapi sistem pemilunya proporsional dengan sistem kepartaian multipartai. Dampaknya, pemerintahan terbelah. Gambaran nyata, pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla secara politik kesulitan merealisasikan kebijakan melalui parlemen karena koalisi yang berseberangan memperoleh kursi lebih dari 50 persen.

Simulasi efek menarik kerah ini relevan dilakukan di Pemilu 2014. Menyerentakan pemilu presiden-wakil presiden dan pemilu DPR dalam satu hari pemungutan suara melalui pemilihan presiden dan partai dalam satu surat suara sekaligus, Jokowi efek (atau Prabowo efek) akan menarik lebih besar elektabilitas PDIP. Pemilu 2014 yang menghasilkan pemerintahan terbelah bisa dihindari. Saat ini Koalisi Indonesia Hebat tak lebih hebat jumlah dan pengaruhnya dengan Koalisi Merah Putih sehingga parlemen tak mendukung kerja presiden. Sebelumnya

disebabkan banyak pemilih Jokowi yang tak memilih PDIP.

Anomali dari ortodoksi sistem pemilu di negara bertransisi demokrasi bisa dibilang wajar. Pergantian sistem pemerintahan dan pemilu Indonesia lebih disebabkan perasaan politik yang sangat kontekstual. Pasca-1955, parlemen yang gaduh disikapi dengan Demokrasi Terpimpin. Pasca-1965, otoritarian Orde Baru meleburkan ragam kekuatan politik menjadi dua partai dan satu partai yang pura-pura menjadi “golongan”. Pasca-Reformasi, parlementer yang secara teori lebih cocok untuk negara majemuk malah diganti ke presidensial karena oligarki partai dinilai merasuk ke parlemen dan mengendalikan presiden. Tak puas memangkas oligarki partai, dibuatlah sistem pemilu proporsional daftar calon. Jelas, kronologis ini membuat sistem politik Indonesia yang presidensial, multipartai, proporsional, daftar calon semakin menyimpang untuk menuju keamanan sistem politik.

23 Januari 2014, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan penyelenggaraan pemilu serentak pada 2019. Putusan MK ini mengarahkan pada keamanan sistem politik Indonesia. Pemilu serentak menguatkan sistem presidensial karena jauh lebih mendorong tersusunnya pemerintahan yang lebih memungkinkan bekerja secara efektif.

Agar pemilu serentak tak sekedar menambah kompleksitas semata, format pemilu di provinsi dan kabupaten/kota harus diubah bukan hanya memilih kepala daerah tapi juga memilih anggota dewan daerah. Pemilu lokal tak bisa dipisahkan dengan kepentingan pemilu nasional. Penyelenggaraan pemilu lokal dan nasional harus menjadi

bagian dari fungsi check and balance koalisi di legislatif dengan eksekutif. Jika hasil pemerintahan terpilih di pemilu nasional dinilai baik, pemilih bisa mempertahankannya di pemilu lokal dengan memilih calon kepala daerah dan calon dewan yang diusung partai atau koalisi partai pendukung pemerintahan nasional. Jika pemerintahan nasional dinilai buruk, pemilih bisa menghukum dengan tak memilih calon kepala daerah dan calon dewan pendukung pemerintah nasional.

Jika merujuk istilah serentak (*concurrent*) itu, Pilkada Serentak 2015 bukanlah pemilu serentak. Pilkada 2015 hanya menggabungkan pilkada di banyak daerah dalam satu waktu tahapan pelaksanaan dalam satu hari pemungutan suara. Pakar pemilu Universitas Airlangga, Ramlan Surbakti menyebutnya pemilu borongan. Pakar pemilu LIPI, Nur Hasyim menyebutnya pemilu “serempak” bukan “serentak”.

Disain pemilu serentak lokal yang coba diupayakan pakar pemilu (melalui kodifikasi undang-undang pemilu) adalah pemilu yang diselenggarakan KPU untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (provinsi dan kabupaten/kota), anggota DPRD Provinsi, serta anggota DPRD Kabupaten/Kota. Karena periode kepala daerah dan DPRD belum sama, maka perlu penyelenggaraan pilkada serentak transisi.

Didik Supriyanto dkk dalam “Menata Ulang Jadwal Pilkada” (2013) merekomendasikan disain pemilu lokal dan penjadwalan pilkada serentak transisi pertama pada 2016 (bukan 2015) yang pungut hitungnya di bulan Juni. Alasan utama memilih Juni 2016 adalah membentuk siklus

pemilu yang berfungsi meng-koreksi/evaluasi (*check and ballance*) pemerintahan nasional-lokal dan poros eksekutif-legislatif. Pemilih di pilkada punya waktu dua tahun yang relatif objektif untuk melanjutkan/memutus pemerintahan nasional di pemerintahan lokal.

Alasan yang langsung berkait anggaran, karena di 2016 bisa lebih banyak mengupayakan penyelenggaraan pilkada semua jenjang, provinsi hingga kabupaten/kota. Penggabungan jenjang menjadikan penyelenggaraan pilkada hanya satu kali pendanaan panitia penyelenggara, pengawas, dan pengadaan logistik. Bulan Juni pun merupakan waktu yang kondusif dari aspek cuaca, sosial-budaya, kesiapan partai, dan kesiapan anggaran sehingga kemungkinan kisruh persiapan dan hambatan tahapan yang memungkinkan penambahan anggaran bisa dihindari.

## **APBN SEBAGAI KONSEKUENSI KESERENTAKAN**

Untuk memapankan disain pemilu serentak, pilkada yang hanya berkepentingan memilih eksekutif yang berada di rezim otonomi daerah harus dialihkan pada disain serentak yang sentralistik. Pilkada yang sebelumnya jauh lebih banyak sebagai pemenuhan kepentingan pemerintahan lokal, di konteks disain pemilu serentak akan berubah untuk memperluas kepentingan pemerintahan nasional. Karena kepentingan pemerintahan nasional di daerah diperluas, anggaran pemilu di daerah harus dari APBN.

Kebutuhan anggaran pemilu di daerah dari APBN pun untuk kebutuhan percepatan transisi keserentakan.

Periode jabatan pemerintahan daerah yang tak sama membutuhkan fase transisi untuk bisa diserentakan semua pasca-Pemilu 2019. UU No. 32/2004 menyebutkan pilkada diselenggarakan enam bulan sebelum periode menjabat pemerintahan habis dan pilkada tak bisa diselenggarakan di tahun yang sama dengan penyelenggaraan pemilu nasional. APBN punya peran strategis untuk menyamakan periode menjabat pemerintahan daerah. Sangat sulit meminta kepala daerah menggunakan APBD untuk mengurangi masa jabatannya dengan menyelenggarakan pilkada lebih cepat.

APBN pun bisa memaksa standardisasi pilkada yang efisien. Bentuk efisiensinya berupa: 1. Pembatasan kelompok kerja; 2. Mengurangi jumlah petugas KPPS; 3. Menghapus PPS; 4. Standardisasi honor; dan 5. Memperbanyak pemilih di setiap TPS.<sup>15</sup>

Temuan Seknas Fitra menunjukkan, makin besar jumlah Pokja, makin besar unit cost honor penyelenggara. Memperbanyak jumlah Pokja biasa dijadikan modus memperoleh honor tambahan. Jumlah Pokjadapat dibatasi hanya untuk kegiatan berperhatian khusus.

Standardisasi honor menyertakan pengurangan jumlah anggota KPPS dan menghilangkan PPS akan sangat signifikan mengurangi biaya pilkada. Kabupaten Bandung bisa membuktikan dan tak bermasalah menjalankan pilkada hanya dengan lima orang anggota KPPS. Posisi PPS di kelurahan/desa bisa dihilangkan karena signifikan

---

15 Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011, halaman 20-21.

jumlah biayanya dan fungsinya bisa digantikan langsung ke kecamatan.

Jika biaya APBN sudah dipastikan membiayai pilkada dan semua daerah (provinsi hingga kabupaten/kota) sudah sama periode pemerintahannya, berarti pilkada bisa diselenggarakan di semua jenjang di seluruh Indonesia. Jika Seknas Fitra mendata biaya termahal pilkada provinsi 2010 adalah Rp 68 miliar, wajar jika kita perkirakan pilkada provinsi setelah 2015 adalah sekitar Rp 100 miliar. Berarti dengan 34 provinsi, jumlah biaya keseluruhan pilkada serentak hanya Rp 3,4 triliun.

## **KONSEKUENSI KONSTITUSIONAL KPU NASIONAL**

Arah makin membaiknya sistem politik Indonesia melalui pemilu serentak dan pilkada serentak menegaskan kesesuaian kelembagaan pemilu di konstitusi. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menuliskan, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional tepat dimaknai secara struktur dan anggaran. Secara struktur, KPU menasional berwujud KPU RI, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

KPU dengan semua tingkat strukturnya menyelenggarakan segala bentuk pemilu. KPU menyelenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden. KPU menyelenggarakan pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Dan, KPU juga menyelenggarakan pilkada provinsi serta kabupaten/kota. Memang seharusnya semua lingkup KPU dibiayai APBN, baik kelembagaan,

orang-orang di dalamnya, dan aktivitasnya, termasuk menyelenggarakan pilkada.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) menetapkan karakter lembaga penyelenggara pemilu yang bisa mewujudkan pemilu jujur dan adil. 1. Independen dan tak berpihak; 2. Transparan-akuntabel; 3. Cepat berkeputusan; 4. Efisien dan efektif; 5. Profesional; 6. Bermasa jabatan; 7. Berstruktur; 8. Berpembiayaan jelas; 9. Ber-tugas/fungsi menyelenggarakan; 10. Beranggota dengan komposisi dan kualifikasi ketat; dan 11. Ber-kewenangan/tanggungjawab kepada pihak berkepentingan. KPU atau siapa/lembaga apa pun yang menyelenggarakan pilkada, bisa memenuhi karakter tersebut hanya dengan membiayai pilkada dari APBN.

Tak lebih berdasar pendapat yang menempatkan pilkada bukan pemilu. Selain pilkada diselenggarakan KPU yang berstruktur nasional, pilkada pun diselenggarakan dengan asas kepemiluan. Sangat sulit untuk tak memaknai pilkada bukan bagian dari pemilihan umum. Jika merujuk Pasal 22E ayat (1), pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, pilkada memenuhi makna pemilihan umum. Perihal pada ayat (2), (3), dan (4) tak ada kata “pilkada” sebaiknya tak dijadikan dasar penolakan pilkada serentak dibiayai APBN. Kekurangan ini menjadi bijak jika dimaknai sebagai bagian yang perlu dilengkapi untuk menuju sistem pemilu Indonesia yang lebih mapan.

## REFERENSI

- Alan Wall, et.al., *Electoral Management Design: The New International IDEA Handbook*, (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006);
- Didik Supriyanto, Khoirunnisa Nur Agustyati, August Mellaz, *Manata Ulang Jadwal Pilkada Menuju Pemilu Nasional dan Daerah*, Perludem, Jakarta 2013;
- Harun Husein, *Pemilu Indonesia*, Perludem, Jakarta 2014;
- Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems, And Democracy: The Difficult Equation*, Kellogg Institute, 1990;
- Seknas Fitra. Naskah Rekomendasi: Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis, Jakarta: Seknas Fitra, 2011.
- Titi Angraini dkk., *Menata Kembali Pengaturan Pemilukada*, Perludem, Jakarta 2010.

## Situs

Rumahpemilu.org

<http://www.rumahpemilu.org/in/read/8988/Masih-Menanti-Kejelasan-Anggaran>

<http://www.rumahpemilu.org/in/read/8680/Yenny-Soetjipto-Fiskal-Daerah-Terbatas-Pilkada-Harus-dari-APBN>



# MENATA ULANG MEKANISME PENDAFTARAN PEMILIH PILKADA

**Khoirunnisa Agustyati**

## **ABSTRAK**

*Tulisan ini berusaha untuk memetakan persoalan-persoalan apa saja yang banyak terjadi dalam proses pendaftaran pemilih di Pilkada Serentak 2015. Sebagai elemen teknis untuk memastikan setiap orang yang sudah berhak memberikan suaranya dapat terfasilitasi, baik dan buruknya proses pendaftaran pemilih berpengaruh pada hak politik individu warga negara. Data administrasi kependudukan nampaknya masih menjadi persoalan mendasar dari tingkat akurasi daftar pemilu. Sehingga perlu ada konsolidasi data kependudukan yang sepenuhnya dikelola oleh KPU.*

**Kata Kunci:** Pendaftaran Pemilih dan Hak Politik.

## **PENGANTAR**

Pendaftaran pemilih merupakan hal penting dalam proses penyelenggaraan pemilu. Melalui pendaftaran pemilih hak politik setiap warga negara untuk memberikan suara dalam

proses demokrasi perwakilan akan ditentukan. Dalam hal ini terfasilitasi atau tidaknya setiap warga negara untuk memberikan suara dalam pemungutan suara pada saat pemilu tergantung pada keberhasilan pendaftaran pemilih.

Hak memilih bagi setiap warga negara adalah hak politik yang harus dilindungi. Hak pilih sendiri memperoleh jaminan hukum yang diatur dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 21 DUHAM menyatakan: (1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negrinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negrinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara yang lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Hak pilih warga negara Indonesia secara tegas diatur kedalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) Pasal 27 ayat 1: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Selanjutnya Pasal 28D ayat (1) menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Lalu ayat (3) menyatakan, “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam

pemerintahan”.

Secara lebih spesifik, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No 39/1999) Pasal 43 menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.” Bahkan Mahkamah Konstitusi juga memperhatikan betul hak pilih setiap warga negara sebagaimana terlihat dalam Putusan perkara MKNo 011-017/PUU-I/2003 yang menyatakan, “bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih adalah hak yang dijamin konstitusi, undang-undang, maupun konvensi internasional, sehingga pembatasan penyimpangan dan penghapusan hak akan hak tersebut adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia.”

Meskipun kerangka hukum internasional dan nasional, menempatkan betapa pentingnya hak pilih seorang warga negara, tetapi dalam perjalanannya, penyusunan dan pemutakhiran daftar pemilih dalam setiap pemilu di Indonesia selalu menghadapi masalah. Hasil audit daftar pemilih yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Pendidikan Penerapan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) terhadap DPS pada Juli-Agustus 2008 misalnya, menunjukkan sekitar 20,8% warga negara yang memiliki hak pilih tidak masuk dalam daftar pemilih. Selain itu laporan dari Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik dalam Pemilu Legislatif 2009 oleh Komnas HAM menunjukkan terdapat sekitar 25-40% pemilih kehilangan hak pilihnya karena tidak masuk

dalam daftar pemilih. Putusan MK No 102/PUU-VII/2009 yang menyatakan bahwa warga negara yang tidak masuk dalam daftar pemilih diberikan kesempatan untuk memilih menggunakan KTP, menunjukkan bahwa jumlah pemilih yang belum terdaftar cukup signifikan sehingga perlu diberikan ruang khusus agar hak pilih warga negara yang tidak terdaftar tersebut tidak hilang. (Ramlan Surbakti, 2012, p. 4)

Mengapa pendaftaran pemilih sulit menjangkau semua warga negara yang memiliki hak pilih dalam setiap pemilu? Salah satu sebabnya adalah masih ditemukan ketidakpastian penggunaan prinsip *de jure* maupun *de facto* dalam mendaftar pemilih. Prinsip *de jure* mengacu pada penggunaan alamat yang terdapat dalam KK atau KTP, sementara *de facto* menggunakan alamat faktual di mana pemilih tersebut tinggal. Selain itu, penduduk yang tinggal di pemukiman “liar”, pekerja, mahasiswa, dan warga kota yang tinggal di pemukiman eksklusif, dan pemilih yang tinggal di wilayah pedesaan, masih banyak belum terdaftar karena tidak mengetahui adanya tahapan pematangan daftar pemilih. (Ramlan Surbakti, 2012, pp. 19-20) Selain itu hal yang menjadi masalah adalah masih ada warga yang tidak melaporkan peristiwa kependudukan yang dialami seperti kelahiran, kematian, dan perpindahan. Kedua hal ini adalah yang menjadi penyebab data kependudukan menjadi tidak termutakhirkan. Padahal data kependudukan adalah sumber utama dalam pematangan daftar pemilih. Karena sumber DP4 bermasalah, maka ketika KPU melakukan pemutakhiran data juga mengalami banyak masalah, sehingga

Daftar Pemilih Sementara (DPS) dan Daftar Pemilih Tetap (DPT) juga tetap menyisakan masalah.

Tidak hanya soal pengadministrasian pemilih yang menjadi sumber masalah daftar pemilih, tetapi juga soal ketentuan siapa yang berhak memilih. Meskipun setiap undang-undang pemilu memiliki kesamaan syarat untuk menjadi pemilih (yaitu minimal berusia 17 tahun atau sudah/pernah menikah, dan tidak sedang berstatus dicabut hak pilihnya), tetapi perbedaan muncul ketika mengatur hak pilih disabilitas mental. UU 8/2012 misalnya, memberikan ruang bagi penderita disabilitas mental untuk memilih dengan syarat dapat menunjukkan surat dokter; sementara UU 8/2015 tidak memberi kesempatan bagi penyandang disabilitas untuk menyelurkan hak pilihnya. Lalu apa yang membedakan antara pemilu legislatif dengan pilkada sehingga pemilu jenis terakhir ini mengeksklusi hak pilih penyandang disabilitas mental?

## **PRINSIP PENDAFTARAN PEMILIH**

### **A. HAK POLITIK WARGA NEGARA**

Pendaftaran pemilih merupakan salah satu instrumen penting dalam pemilu yang bertugas untuk memastikan setiap hak politik warga negara terfasilitasi untuk ikut serta memilih para wakilnya di pemerintahan. Hak pilih sebagai hak politik tidak hanya diakui secara nasional semata melainkan internasional yang tertuang kedalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).

Pasal 21 DUHAM yang menyatakan : (1) Setiap orang

berhak turut serta dalam pemerintahan negrinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantara wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negrinya; (3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara yang lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.

Selain itu UUD 45 Pasal 27 ayat 1 secara gamblang menegaskan: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Serta Pasal 28D ayat 1 dan 3 yang menjelaskan: “(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”; “(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Bahkan pada level teknis, UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 43 menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan perundang-undangan”. Begitu pula dengan putusan Mahkamah Konstitusi No 011-017/PUU-I/2003 menyebutkan “bahwa hak konstitusional

warga Negara untuk memilih dan dipilih adalah hak yang dijamin konstitusi, undang-undang, maupun konvensi internasional, sehingga pembatasan penyimpangan dan penghapusan hak akan hak tersebut adalah pelanggaran terhadap hak asasi manusia”.

Meski secara tegas dipastikan hak pilih merupakan sebuah hak asasi manusia yang perlu dipastikan keberadaannya, namun ada juga beberapa negara melihat pendaftaran pemilih merupakan sebuah kewajiban. Sebagian besar negara-negara demokrasi (64%) menganut prinsip pendaftarannya pemilih adalah kewajiban. Kurang dari 50% negara-negara Afrika dan bekas koloni Inggris menganut prinsip pendaftaran pemilih adalah kewajiban. Penegakan prinsip memilih adalah kewajiban juga beragam di berbagai negara. Australia misalnya mengenakan denda sejumlah uang bagi pemilih yang tidak menjalankan kewajiban memilih, tetapi sejumlah negara membatalkan hak mendapatkan pelayanan publik tertentu bagi pemilih yang tidak melaksanakan kewajiban memilih.

Jika ditinjau apakah pendaftaran pemilih sebuah hak atau kewajiban, akan sangat berpengaruh pada proses pendaftaran pemilih itu sendiri yang terbagi kedalam tiga jenis, yaitu; pendaftaran sukarela (*voluntary registration*), pendaftaran wajib (*mandatory registration*), dan campuran sukarela-wajib (*mix strategy*) (*ACE Electoral Knowledge Network, Voluntary versus Mandatory Registration and Self Initiated versus State-initiated Registration*).

Pada *voluntary registration* memilih adalah hak, pemilih dapat memilih untuk mendaftar atau tidak dalam daftar

pemilih. Prinsip yang dianut adalah prinsip pendaftaran berdasarkan prakarsa sendiri. Pada mandatory registration, memilih adalah kewajiban, pemilih wajib mendaftar/didaftarkan dalam daftar pemilih. Prinsip yang dianut adalah pendaftaran berdasarkan prakarsa negara. Pada mix strategy pemerintah memfasilitasi proses pendaftaran pemilih dan proses pendaftaran pemilih dilakukan sendiri oleh pemilih. Prinsip yang dianut adalah para warga negara dan negara berbagi tanggung jawab dalam pendaftaran pemilih atau prinsip negara mengambil langkah memfasilitasi pendaftaran pemilih untuk kemudian dilengkapi oleh pemilih (Surbakti, Supriyanto, & Asy'ari 2012).

Meski demikian, terlepas dari hak atau kewajiban prasyarat lainnya yang perlu dipenuhi untuk memastikan setiap individu diberikan ruang untuk memberikan suaranya. Kriteria seorang individu masyarakat dapat diberikan hak pilih atau tidak menjadi penting untuk ditinjau lebih jauh. Secara umum terdapat beragam kategori setiap orang berhak untuk memberikan hak pilihnya. Tetapi hampir seluruh negara demokrasi menjadi umur sebagai syarat utama untuk melihat seberapa jauh seseorang cukup dewasa untuk menentukan pilihan politiknya.

Adapun ukuran usia dewasa yang dijadikan tolak ukur pemilih diantaranya: 16 tahun (Austri, Brasil, Kuba, Nikaragua, Somalia); 17 tahun (Indonesia, Korea Utara, Sudan, Timor Leste); 18 tahun (86% negara demokrasi menganut batas ini); 20 tahun (Jepang, Liechtenstein, Nauru, Maroko, Korea Selatan, Taiwan, Tunisia); dan 21 tahun (Bahrain, Fiji, Gabon, Kuwait, Lebanon,

Malaysia, Maldives, Pakistan, Samoa).

## B. PRINSIP PENDAFTARAN PEMILIH

Dalam rangka memastikan setiap hak politik warga negara terfasilitasi, prinsip-prinsip pendaftaran pemilih menjadi penting untuk diperhatikan oleh penyelenggara pemilu dalam rangka menciptakan proses pendaftaran pemilih yang akurat. Untuk itu proses pendaftaran pemilih paling tidak harus memuat tujuh prinsip dasar yakni, umum (*universal*), setara (*equal*), rahasia (*secret*), bebas (*free*), dan langsung (*direct*), jujur dan adil (*honest and fair*) (Surbakti dkk 2011).

Yang dimaksud dengan umum ialah, proses pendaftaran hak pilih menjamin setiap warga negara harus dapat menjamin setiap warga negara tanpa memandang jenis kelamin, ras, bahasa, pendapatan, kepemilikan lahan, profesi, kelas, pendidikan, agama, dan keyakan politik, dapat memilih dan dipilih dalam pemilu. Kesetaraan dalam hak pilih mensyaratkan adanya kesamaan nilai suara dalam pemilu bagi setiap pemilih. Prinsip kerahasiaan dalam hak pilih ialah bagaimana menjamin tidak adanya pihak lain yang mengetahui pilihan pemilih. Sedangkan langsung ialah, adanya jaminan bahwa dengan setiap hak pilih yang dimiliki oleh warga dapat digunakan secara langsung untuk memilih calon tanpa adanya perantara.

Pada sisi lain International Parliamentary Union (IPU) menjelaskan, bahwa untuk menjaga pemilu agar berlangsung bebas dan adil perlu memperhatikan prinsip legislasi dalam rangka membangun prosedur pemilu sesuai

dengan standar internasional seperti proses registrasi daftar pemilih yang non diskriminatif, menetapkan kriteria yang jelas dan tegas mengenai kriteria daftar pemilih, menetapkan batasan kriteria dalam pendaftaran pemilih seperti usia, status kependudukan dan kewarganegaraan, selanjutnya memastikan bahwa ketentuan tersebut dilaksanakan tanpa ada diskriminasi sesuai dengan aturan yang ada (Inter-Parliamentary Union dalam Zein, 2014).

Secara lebih jauh ACE Electoral Knowladge menjelaskan dua prinsip yang menjadi standar dasar dalam pendaftaran pemilih yakni kualitas demokrasi dan standar kemanfaatan (ACE-Electoral Knowladge, Quality Standard of Voter Lists, h. 5, dalam Pramono 2015). Pada aspek standar demokrasi maksudnya ialah pemilih yang sudah memenuhi syarat untuk menyalurkan hak suaranya perlu difasilitasi masuk kedalam daftar pemilih. Sedangkan dari aspek standar kemanfaatan teknis ialah proses dalam proses pendaftaran pemilih haruslah mudah diakses oleh pemilih, mudah digunakan saat pemungutan suara, mudah dimutakhirkan, dan disusun secara akurat.

Jika ditinjau dari aspek standar kemanfaat teknis, penyusunan daftar pemilih harus berdasarkan pada prinsip komperhensif/inklusif, akurat, dan mutakhir (ACE Electoral Knowledge dalam Hasyim Asyari 2013). Maksud dari prinsip komperhensif adalah daftar pemilih diharapkan memuat semua warga negara baik yang berada di dalam negeri ataupun luar negeri yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih agar terdaftar dalam daftar pemilih. Untuk itu tindakan seperti diskriminatif seperti menghapus atau

menambahkan nama-nama tertentu dalam daftar pemilih karena alasan politik, suku, agama, kelas atau alasan apapun tidak dibenarkan.

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

Prinsip ketiga adalah mutakhir yang artinya adalah daftar pemilih disusun berdasarkan informasi terakhir mengenai pemilih, dalam ketentuan perundang-undangan yang dapat memiliki hak pilih adalah mereka yang berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara dan/atau sudah/pernah kawin, status pekerjaan bukan TNI/Polri, alamat pada hari pemungutan suara, dan meninggal.

## **DAFTAR PEMILIH BERMASALAH YANG BERULANG**

Salah satu masalah yang terus muncul dalam pemilu adalah masalah pendaftaran pemilih. Mulai dari data yang tidak akurat, pemilih siluman, pemilih ganda, pemilih di bawah umur, penggelembungan daftar pemilih, dan sebagainya. Bahkan permasalahan daftar pemilih ini dapat berbuntut panjang hingga dibawa ke Mahkamah Konsitusi (MK) sebagai jalur terakhir penyelesaian perselisihan hasil pemilu.

Jika melihat proses ke belakang, terdapat perubahan

proses penyusunan daftar pemilih sejak Pemilu 1955 hingga Pilkada 2015. Mulai dari syarat warga negara yang berhak masuk dalam daftar pemilih hingga pola pemutakhiran daftar pemilih. Pada Pemilu 1955 syarat yang dapat memberikan hak pilih adalah warga negara yang sudah berusia 18 tahun atau sudah menikah, sementara mereka yang hak pilihnya dicabut, sedang dalam hukuman penjara, dan terganggu ingatannya tidak dapat diberikan hak pilih. Syarat ini kemudian berubah ketika pemilu di masa orde baru. Syarat minimal usia untuk dapat menjadi pemilih diturunkan menjadi 17 tahun dan/atau sudah menikah, dan pada masa itu warga negara yang dianggap terlibat dalam Peristiwa G30S/PKI dicabut hak pilihnya. Praktik ini terus berlangsung selama 30 tahun pemerintahan orde baru berkuasa. Masuk pada masa reformasi, pada Pemilu 1999 syarat minimal usia untuk diberikan hak pilih tetap, yaitu warga negara yang sudah berusia 17 tahun dan/atau sudah menikah dan warga negara yang sebelumnya tidak dapat memilih karena terlibat dalam Peristiwa G30S/PKI dipulihkan hak pilihnya.

Pada Pemilu 2004 pola pemutakhiran daftar pemilih berubah. Undang-undang yang mengatur pada saat itu tidak menyatakan secara eksplisit siapa yang berwenang dalam menyediakan sumber data pemilih. Hanya saja di undang-undang disebutkan bahwa tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih ditetapkan oleh KPU hal ini dimuat dalam UU 12/2003 Pasal 53. Dalam memutakhirkan pendaftaran pemilih, KPU bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Departemen Dalam Negeri dalam hal ini Dirjen

Administrasi dan Kependudukan (Adminduk).

Dalam melakukan pendataan ini KPU dan BPS benar-benar turun ke lapangan untuk mencatat jumlah penduduk. Dari data hasil turun lapangan ini KPU membuat P4B yang memuat 12 variabel penduduk termasuk penduduk dengan disabilitas. Data penduduk yang sudah dimutakhirkan untuk kepentingan Pemilu 2004 ini kemudian diserahkan kepada Departemen Dalam Negeri dengan harapan dapat digunakan untuk menyusun daftar pemilih secara berkelanjutan untuk kepentingan pemilu di masa yang akan datang. Namun Departemen Dalam Negeri tidak menggunakan data yang sudah dimutakhirkan tersebut untuk kepentingan pemilu berikutnya. Untuk kepentingan pemilu, Departemen Dalam Negeri melakukan pemutakhiran data sendiri dengan menggunakan KK sebagai basis datanya.

Sejak saat itulah basis data kependudukan didasarkan pada data dari Kementerian Dalam Negeri. Hal inilah yang kemudian yang dianggap sebagai sumber permasalahan dalam pemutakhiran data pemilih. Karena masih banyak permasalahan yang dihadapi oleh pencatatan sipil dalam mendata penduduk.

## **DAFTAR PEMILIH PILKADA 2015**

Proses pendaftaran pemilih untuk Pilkada 2015 sama dengan proses pemutakhiran data pemilih untuk Pileg 2014. Pada awalnya setiap kepala daerah yang daerahnya menyelenggarakan pilkada menyerahkan Data Penduduk Potensi Pemilih Pemilu (DP4) kepada KPU untuk dimutakhirkan. DP4 merupakan data yang didapatkan dari

Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2).

Permasalahan dari DAK2 adalah pada data kependudukan dituntut keaktifan dari masyarakat dalam melaporkan peristiwa kependudukannya, seperti kelahiran, kematian, ataupun perpindahan penduduk. Hal inilah yang tidak dilaporkan secara aktif dari masyarakat. Ketika masyarakat tidak secara aktif melaporkan peristiwa kependudukannya maka data kependudukan menjadi tidak akurat. DAK2 yang merupakan data agregat juga tidak dapat menunjukkan secara detil orang per orang. Sehingga ketika DAK2 dianggap bermasalah maka turunannya yaitu DP4 pun menjadi bermasalah pula.

Pada tahun 2012 Perludem pernah mencoba menyandingkan data DAK2 tahun 2012 dengan data proyeksi penduduk tahun 2012 versi Badan Pusat Statistik (BPS). Data ini disandingkan dengan data BPS karena BPS adalah lembaga yang secara rutin melakukan survey jumlah penduduk dan juga melakukan proyeksi pertumbuhan jumlah penduduk. Dari persandingan ini terdapat selisih data yang cukup signifikan.

Berdasarkan DAKK, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2012 mencapai 251.857.940 jiwa. Sementara menurut data BPS yang melakukan sensus penduduk setiap sepuluh tahun, jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2010 adalah 237.556.363 jiwa. Jika proyeksi pertumbuhan penduduk adalah 1.49% per tahun, maka jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2012 mencapai 244.688.238 jiwa. Artinya jumlah penduduk pada DAKK lebih banyak dibandingkan dengan data proyeksi BPS dan Bappenas, terdapat selisih

sebesar 7.169.657 jiwa.

Selisih inilah yang kemudian memunculkan permasalahan ketika data ini diturunkan kedalam DP4 dan pemutakhiran data pemilih. Sehingga pada Pemilu 2014 yang lalu KPU dalam memutakhirkan data pemilih berupaya untuk “membersihkan” data yang dianggap bermasalah tersebut, dan proses ini memakan waktu yang cukup panjang karena kemudian penetapan daftar pemilih Pemilu 2014 dilakukan secara berulang kali.

Ketika masuk dalam tahapan pemutakhiran daftar pemilih untuk Pilkada 2015, proses ini berulang lagi. Pemerintah daerah mendapatkan DP4 dari kepala daerah. Yang disayangkan adalah DP4 untuk pemutakhiran Pilkada 2015 adalah data yang pada dasarnya sama dengan data yang sebelumnya sudah pernah diterima KPU untuk pemilu legislatif namun karena peraturan yang ada KPU harus membersihkan kembali data tersebut. Padahal pada saat pemilu legislatif, KPU sudah pernah membersihkan DP4 tersebut. Ini juga yang menyebabkan permasalahan daftar pemilih terus berulang. Hal inilah yang kemudian menyebabkan ada pemilih yang ketika pileg lalu terdaftar dalam daftar pemilih namun ketika pilkada namanya tidak terdaftar dalam daftar pemilih.

Selain permasalahan terkait dengan sumber data, isu lain yang menjadi permasalahan dalam pemutakhiran daftar pemilih pada saat pilkada yang lalu adalah terdapat perbedaan peraturan antara pendataan pemilih pada saat pileg dan pilkada.

Jika dibandingkan dengan UU No 42/2008 tentang

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan juga UU No 8/2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, tidak ada yang menyatakan bahwa untuk dapat didaftar sebagai daftar pemilih, maka seseorang tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya. Syarat yang diatur untuk dapat didaftar menjadi pemilih hanya dua saja, yaitu; Warga Negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah berusia 17 tahun atau lebih, dan sudah/pernah kawin.

Pada saat Pileg 2014 tidak ada peraturan yang melarang bahwa pemilih dengan disabilitas mental tidak memiliki hak pilih dalam pemilu. Bahkan ketika pileg yang lalu karena adanya advokasi dari kelompok disabilitas, KPU memfasilitasi TPS khusus di rumah sakit jiwa dan juga di panti-panti sosial. Hal ini tercantum dalam Surat Edaran KPU Nomor 395/KPU/V/2014 yang menyatakan bahwa:

*“KPU/KIP Kabupaten/Kota dapat membentuk TPS di rumah sakit jiwa, panti sosial dan pelabuhan udara internasional khusus pegawai yang bertugas dengan cara mendaftarkan pemilih tersebut ke dalam Daftar Pemilih Tetap dengan memperhatikan kesiapan dan ketersediaan petugas menjadi anggota KPPS serta efektivitas dan efisiensi dari segi anggaran”.*

Namun peraturan ini tidak dapat diterapkan untuk Pilkada 2015 yang lalu karena pada Pasal 57 ayat (3) huruf a UU No 8/2015 menyatakan bahwa untuk dapat didaftar sebagai pemilih maka seseorang harus memenuhi syarat tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya. Sehingga pemilih dengan disabilitas mental tidak dapat memberikan hak

pilihnya ketika pilkada yang lalu.

Adanya pasal tersebut telah membuat perlakuan diskriminatif, tidak adil, dan menghilangkan hak seorang warga negara untuk dapat berpartisipasi di dalam memilih calon kepala daerahnya. Menurut ahli kesehatan jiwa bahwa seseorang yang mengidap psikososial atau disabilitas mental bukanlah penyakit dan gejala yang muncul terus menerus dan setiap saat. Bagi mereka yang mengidap psikososial dapat saja terkadang gejala gangguan mental pada dirinya muncul, dan dapat juga gejala tersebut hilang dan yang bersangkutan dapat menjadi normal kembali. Dengan tidak adanya waktu, kondisi, dan orang yang dapat memastikan kapan seorang pengidap psikososial kambuh gejalanya dan kapan pula gejala psikososial yang ada pada diri yang bersangkutan hilang, maka menjadi tidak relevan ada prasyarat bagi seorang warga negara untuk bisa didaftar sebagai pemilih maka orang tersebut harus dipastikan tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Jika melihat pada tahapan, program, dan jadwal penyelenggaraan pemilhan kepala daerah tahun 2015, penetapan daftar pemilih dilakukan pada 3 sampai 4 Oktober 2015. Merujuk pada waktu tersebut, masih terdapat 65 hari menuju hari pemungutan suara yaitu tanggal 9 Desember 2015. Artinya dengan adanya jarak waktu dari penetapan daftar pemilih tetap ke hari pemungutan suara, dan terdapat ketentuan Pasal 57 ayat (3) UU No 8/2015 dimana terdapat pembatasan bagi seorang yang mengidap penyakit terganggu jiwa/ingatannya untuk didaftar sebagai pemilih, maka ketika daftar pemilih tetap telah direkapitulasi dan

ditetapkan maka seketika itu seorang warga negara yang terganggu jiwa/ingatannya kehilangan hak pilihnya karena tidak dapat diadafar oleh petugas pemutakhiran daftar pemilih. Padahal menurut ahli kesehatan jiwa tidak mungkin seorang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya berlangsung secara terus-menerus apalagi selama 65 hari (Permohonan Uji Materiil di MK No 135/PUU/XIII/2015)

Hal inilah yang kemudian mendorong adanya gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi (MK) terkait dengan pasal tersebut. Namun hingga tulisan ini dibuat belum ada putusan MK terkait dengan uji materiil ini karena masih dalam proses persidangan.

## **PENUTUP**

Dengan masih banyak terjadinya persoalan mengenai pendaftaran pemilih yang disebabkan oleh kerangka regulasi UU 8/2015 sampai dengan persoalan teknis sumber daya pengelola pendaftaran pemilih di level penyelenggaran pemilu. Paling tidak ada lima hal yang perlu menjadi fokus perbaikan bagi pendaftaran pemilih di pilkada berikutnya antara lain sebagai berikut:

1. Mendefinisikan pemilih sebagai Warga Negara Indonesia yang telah berusia 17 tahun pada hari pemungutan suara.
2. Dalam proses pemutakhiran daftar pemilih, sebaiknya DPT pemilu terakhir menjadi data pembanding.
3. Menjadikan KPU sebagai pusat data dan pengelola data kependudukan yang berkolaborasi dengan

Kemendagri dan juga lembaga lain yang memiliki data kependudukan

4. Pengembalian hak pilih bagi pemilih disabilitas mental menjadi sebuah keharusan mengingat dari undang-undang pemilu lainnya justru memberikan ruang bagi pemilih disabilitas mental untuk menggunakan hak pilihnya.
5. Membuka kesempatan advance dan early voting menjadi relevan untuk digunakan dengan waktu kurang dari satu minggu sebelum hari pemungutan suara.

## REFERENSI

Asyari, 2013, *Apa Kabar Daftar Pemilih*, Jakarta; Perludem,

Permohonan Uji Materiil di MK No 135/PUU/XIII/2015

Surbakti, Supriyanto, & Asya'ri (2012). *Seri Demokrasi Elektoral: Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih*. Jakarta, Jakarta, Jakarta: Kemitraan.

Zein 2014, *Buku Asesmen Pemilu 2014*, Jakarta; LP3ES



# CATATAN PROSES PENCALONAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH TAHUN 2015 DAN SENGKETA KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK

**Fadli Ramadhanil**

## **ABSTRAK**

*Sengketa dua kepengurusan partai yang berlarut-larut membawa pengaruh pada berjalannya tahapan Pilkada Serentak 2015 dan independensi penyelenggara pemilu. Proses sengketa kepengurusan partai politik yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan PPP menjadi berlarut karena tidak diselesaikan dengan mekanisme yang sudah disediakan dan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Ketentuan dalam UU 8/2015 yang mengharuskan pendaftaran pasangan calon disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat membuat dua partai ini mesti mengutak-atik ketentuan ini agar bisa mengusung pencalonan kepala daerah. KPU kemudian mengakomodasi kepentingan*

*ini dengan mengubah Peraturan KPU terkait dengan pencalonan dengan memperbolehkan Partai Politik yang sedang bersengketa kepengurusan untuk mengajukan pasangan calon sepanjang pasangan calon ini disetujui dua kubu yang bersengketa. Utak-atik ketentuan ini telah mengganggu kemandirian KPU.*

**Kata Kunci:** sengketa kepengurusan partai, sengketa pencalonan, kemandirian penyelenggara pemilu

## **PENGANTAR**

Tahapan pencalonan kepala daerah adalah salah satu tahapan paling penting dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Tanpa bermaksud mengatakan bahwa tahapan pilkada lainnya tidak penting, esensi dari menghadirkan pilihan yang akan dihadapkan kepada pemilih hanya ada di dalam tahapan pencalonan kepala daerah. Dalam artian, tujuan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah praktik kongkrit dari proses pelaksanaan penyerahan mandat dari pemilih kepada wakilnya.

Dalam konteks pilkada, tentu saja yang dimaksud dengan proses penyerahan mandat adalah dari pemilih kepada calon kepala daerah yang akan memimpin daerah mereka. Tujuan lebih jauhnya, berharap agar kepala daerah yang terpilih dapat menjanjikan dan mewujudkan kesejahteraan sebagai salah satu visi besar dari demokrasi itu sendiri.

Dalam konteks pelaksanaan pemilu/pilkada, tahapan pemilihan pada pelaksanaan pencalonan selalu menjadi

perhatian yang sangat penting. Bentangan empirik dalam pelaksanaan Pemilu 2014 terakhir setidaknya memberikan gambaran, bahwa tahapan pencalonan dari suatu kontestasi pemilu, menghadirkan riuh rendah tersendiri dalam proses pemilihan.

Jika menjemput ingatan ke awal tahun 2014 yang lalu, tentu belum terlalu jauh untuk mengingat kembali bagaimana proses sengketa pencalonan partai politik calon peserta Pemilu 2014 terjadi. Proses sengketa pencalonan yang terjadi antara Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Kesatuan Pembangunan Indonesia (PKPI) dengan KPU RI menjadi catatan penting dalam proses sengketa pencalonan.

Proses pencalonan kepala daerah, memang terbagi dalam dua pengelompokan utama yang harus dipenuhi. Jika hendak dipersempit lagi, ini terjadi pada proses pencalonan Pilkada 2015. Pertama, hal yang harus dipenuhi oleh individu orang yang akan menjadi calon kepala daerah. Kedua, syarat pencalonan yang harus dipenuhi oleh pihak yang akan mengusung dan mengajukan individu bakal calon kepala daerah tadi.

Untuk poin kedua, terbagi atas dua bagian. Pertama calon yang maju secara perseorangan, dan calon kepala daerah yang akan maju melalui jalur pencalonan yang diajukan oleh partai politik. Tulisan ini akan coba memotret bagaimana proses pencalonan kepala daerah yang dilakukan partai politik. Hal ini menjadi salah satu sisi yang begitu menarik pada proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang lalu.

Proses Pilkada 2015 akan ditunda pelaksanaannya karena proses pencalonan kepala daerah oleh partai politik, tepatnya

dua partai politik, terancam tidak bisa dilakukan. Dua partai politik tersebut adalah Partai Golkar dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sengketa kepengurusan dua partai politik ini yang berlarut sempat mengancam ketidakbisaan keduanya mengusung calon kepala daerah pada Pilkada 2015. Meskipun akhirnya persoalan ini selesai, yang sebetulnya dengan tidak selesai, catatan penting perlu digoreskan terhadap proses pencalonan kepala daerah ditengah partai politik yang sedang bersengketa, sebagaimana yang terjadi pada Pilkada 2015 yang lalu.

## **MEKANISME PENCALONAN KEPALA DAERAH DAN PERAN PARTAI POLITIK**

Sebagaimana sudah disinggung pada bagian pengantar tadi, mekanisme pencalonan kepala daerah terbagi menjadi dua jalur. Pertama, proses pencalonan melalui jalur perseorangan. Kedua, proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 1 angka 3 dan angka 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada 2015).

Di dalam Pasal 1 angka 3 disebutkan “Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Provinsi”. Sedangkan Pasal 1 angka 4 juga menyebutkan “Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati,

Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didaftarkan atau mendaftar di Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Karena tulisan ini hanya akan melihat proses pencalonan yang dilakukan oleh partai politik, maka bagian ini akan menggambarkan bagaimana prasyarat yang harus dipenuhi oleh calon kepala daerah, serta partai politik yang akan menjadi pengusung. Sebelum berbicara terkait dengan proses pencalonan, maka di dalam Pasal 7 UU Pilkada 2015, mengatur secara rinci syarat calon kepala daerah. Artinya, yang dimaksud dengan syarat calon adalah syarat yang harus dipenuhi oleh orang atau individu yang akan menjadi calon kepala daerah.

Syarat terkait dengan calon kepala daerah ini ada di dalam Pasal 7 huruf a sampai dengan huruf u. Beberapa syarat yang mesti dipenuhi oleh calon kepala daerah, berpendidikan paling rendah Sekolah Menengah Atas, tidak memiliki tunggakan pajak, tidak sedang dicabut hak pilih dan memilikinya oleh putusan pengadilan, dan beberapa syarat lainnya.

Syarat yang panjang lebar inilah kemudian yang harus diserahkan, dan dipenuhi oleh individu bakal calon kepala daerah ke KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota ketika mendaftar sebagai bakal calon kepala daerah. Syarat ini tentu saja bersifat kumulatif, dan tidak boleh barang satu syarat pun tidak dipenuhi. Jika tidak dipenuhi, konsekuensinya jelas, individu yang mendaftar sebagai bakal calon kepala daerah akan dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai

calon kepala daerah.

Selain syarat yang diatur di dalam Pasal 7 huruf a sampai u sebagai syarat calon, maka terdapat syarat lain yang disebut dengan syarat pencalonan. Syarat pencalonan melekat kepada partai politik yang akan mengusung dan memberikan dukungan kepada pasangan calon kepala daerah. Ketentuan terkait dengan syarat pencalonan ini diatur di dalam Pasal 40 UU No. 8 Tahun 2015, yang mengatur Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, menyatakan:

*“Partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan suara paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di daerah yang bersangkutan”.*

Ketentuan di dalam Pasal 40 ini, dilengkapi dengan pengaturan di dalam Pasal 42 ayat (4) dan ayat (5). Ketentuan di dalam Pasal 40 ayat (4) yang berbunyi:

*“Pendaftaran pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur oleh partai politik ditandatangani oleh ketua partai politik dan sekretaris partai politik tingkat provinsi disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi”*

Sedangkan ketentuan ayat (5):

*“Pendaftaran pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil*

*Bupati serta Calon Walikota dan Wakil Walikota oleh partai politik ditandatangani oleh ketua partai politik dan sekretaris partai politik tingkat Kabupaten/Kota disertai surat keputusan pengurus partai politik tingkat pusat tentang persetujuan atas calon yang diusulkan oleh pengurus partai politik tingkat provinsi”*

Selain itu, Pasal 34 Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota mengatur “KPU berkoordinasi dengan Menteri untuk mendapatkan salinan keputusan terakhir tentang penetapan kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebelum masa pendaftaran Pasangan Calon”. Artinya, alat verifikasi oleh KPU untuk mengecek pengesahan kepengurusan pusat partai politik adalah surat keputusan menteri, yang dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM. Surat keputusan pengesahan pengurus pusat partai politik menjadi penting, karena pengurus pusat partai politik yang akan memberikan persetujuan terhadap pencalonan kepala daerah, baik ditingkat provinsi maupun ditingkat kabupaten/kota.

Pada bagian inilah kemudian titik senggung persoalan pencalonan kepala daerah dengan sengketa kepengurusan partai politik. Untuk partai politik yang surat keputusan pengesahan kepengurusan partai politiknya tidak digugat ke pengadilan, tentu tidak akan ada persoalan dalam proses verifikasi KPU. KPU hanya tinggal melihat dan memverifikasi surat keputusan Kemenkum HAM, jika sesuai, maka KPU bisa menyatakan salah satu syarat pencalonan, yakni

persetujuan dari pengurus pusat partai politik terpenuhi.

Namun, jika surat keputusan pengesahan pengurus pusat partai politik dari Kemenkum HAM tersebut sedang digugat ke pengadilan, tentu KPU menghadapi dilema. Pertama, akan menjadi persoalan dikemudian hari, jika KPU merujuk kepada surat keputusan yang sedang digugat, namun nantinya putusan pengadilan justru menyatakan Surat Keputusan Kemenkum HAM tersebut tidak berlaku, tidak mempunyai kekuatan mengikat, atau batal demi hukum.

Menghadapi persoalan ini, KPU kemudian mengatur di dalam Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015, jika Surat Keputusan (SK) Kemenkum HAM tentang pengesahan pengurus pusat partai politik sedang disengketakan di pengadilan, maka KPU hanya akan merujuk pada putusan pengadilan yang sudah memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkrahct van gewijsde*). Konsekuensi dari pengaturan ini tentu menyengat Partai Golkar dan PPP. Sebagai pihak yang SK kepengurusan pengurus pusat partai politiknya sedang di sengketakan di pengadilan, ketentuan ini tentu akan mengancam keikutsertaan mereka di dalam pencalonan kepala daerah, andai belum ada putusan pengadilan yang berkekuatan tetap, sampai proses pencalonan kepala daerah dibuka, hingga ditutup.

Kondisi ini tentu tidak terbayangkan oleh partai politik ketika melakukan perubahan terhadap ketentuan UU Pilkada, yang kemudian menjadi UU No. 8 Tahun 2015. Keinginan untuk mengendalikan seluruh proses pencalonan kepala daerah dari pengurus pusat partai politik dengan mengharuskan adanya keputusan dari pimpinan pusat

partai dalam memberikan persetujuan, justru melahirkan persoalan baru, khususnya bagi Partai Golkar dan PPP.

Mereka tentu juga tidak membayangkan proses sengketa kepengurusan partai politik yang terjadi di masing-masing tubuh partai mereka menjadi berlarut-larut sehingga membuat mereka terancam tidak bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah tahun 2015. Setelah memunculkan perdebatan baru perihal bagaimana kemudian membuat formula hukum untuk tetap membuat Partai Golkar dan PPP bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah, KPU mengubah Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015.

Perubahannya ada pada Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015. Inti dari jalan keluar yang diberikan melalui Peraturan KPU adalah memperbolehkan kedua partai politik yang bersengketa mengajukan pasangan calon dengan syarat: dua kepengurusan yang sedang bersengketa sama-sama memberikan persetujuan kepada pasangan calon kepala daerah yang sama.

Dari uraian diatas, tampak sekali formula pencalonan kepala daerah yang ada di dalam regulasi pilkada sangat tidak sesuai dengan prinsip demokrasi internal partai politik. Menurut Ramlan Surbakti, demokrasi internal partai dalam proses pencalonan di suatu kontestasi pemilihan mesti mencakup dua hal. *Pertama*, proses penentuan calon haruslah bersifat inklusif. Dalam artian, yang diutamakan adalah kader, serta proses pengambilan keputusan melibatkan anggota dari partai politik itu sendiri. *Kedua*, proses penentuan calon harus bersifat desentralisasi.

Artinya, keputusan penentuan calon dalam suatu proses

pemilihan tidak hanya dilakukan oleh pengurus pusat partai politik. Tetapi, menyerahkan kepada pengurus partai politik daerah, dengan segala pertimbangan, alasan, dan indikator yang jelas.<sup>1</sup> Jika melihat dua indikator diatas, tentu saja baik dari segi regulasi maupun dalam praktik pencalonan kepala daerah 2015 masih jauh dari apa yang di katakan demokrasi internal partai politik dalam menentukan calon yang akan ikut di dalam kontestasi pemilihan.

## **JALAN KELIRU PENYELESAIAN SENGKETA KEPENGURUSAN PARTAI POLITIK**

Bagian ini dimulai dengan satu pertanyaan, kenapa sengketa kepengurusan Partai Golkar dan PPP bisa berlangsung setahun lebih? Bukankah jika merujuk kepada proses penyelesaian yang ada di Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, tidak mungkin memakan waktu yang sangat lama?

Jawabannya sederhana. Semua menjadi sangat lama, karena jalur yang ditempuh untuk menyelesaikan sengketa kepengurusan yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan PPP tidak sesuai dengan apa yang diatur di dalam UU No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Dan tentu sangat mudah untuk dianalisa publik, andai Kementrian Hukum dan HAM bertindak cermat dan *fair*,

---

1 Disampaikan dalam FGD Evaluasi Pilkada 2015 pada 27 Januari 2016 di Jakarta.

dengan tidak terburu-buru mengeluarkan SK kepengurusan partai politik salah satu kepengurusan partai politik dimasing-masing Partai Golkar dan PPP, tentu proses di Pengadilan Tata Usaha Negara tidak akan terjadi.

Dalam praktik yang terjadi, proses sengketa kepengurusan partai politik justru melebar dan tidak sesuai dengan *rule* yang semestinya. Ketika proses sengketa kepengurusan di tubuh Partai Golkar dan PPP terjadi, salah satu pengurus di masing-masing partai politik mengajukan pengesahan pengurus ke Kemenkum HAM. Sebagaimana sudah diketahui, di pihak Partai Golkar yang mengajukan pengesahan kepengurusan adalah kubu Agung Laksono. Di tubuh PPP yang mengajukan pengesahan kepengurusan adalah kubu Romahurmuzzy.

Pada titik inilah kemudian persoalan dimulai. Pihak Kemenkum HAM terlalu terburu-buru mengeluarkan pengesahan terhadap masing-masing kepengurusan. Padahal, dalam batas penalaran yang wajar, tidak mungkin kiranya Kemenkum HAM tidak mengetahui bahwa sedang terjadi konflik kepengurusan di tubuh dua partai politik ini.

Pengaturan di dalam Pasal 23 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai mengatakan bahwa :

*“Susunan kepengurusan baru partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Menteri paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya persyaratan”.*

Pasal inilah kemudian yang dijadikan dasar oleh Kemenkum HAM untuk segera menerbitkan segera Surat

Keputusan untuk mengesahkan kepengurusan Partai Golkar kubu Agung Laksono dan PPP kubu Romahurmuzzy. Padahal, ada pembatasan dan prasyarat yang juga disebutkan di dalam Pasal 24:

*“Dalam hal terjadi perselisihan kepengurusan partai politik hasil forum tertinggi pengambilan keputusan partai politik, pengesahan perubahan kepengurusan belum dapat dilakukan oleh menteri sampai perselisihan terselesaikan”.*

Ketentuan pembatasan yang disebutkan di dalam Pasal 24 inilah kemudian yang terasa tidak dikedepankan oleh Kemenkum HAM. Artinya, ketika masing-masing kepengurusan mengajukan permohonan pengesahan ke Kemenkum HAM, pihak Kemenkum HAM mestinya cermat dan tidak terburu-buru dalam mengeluarkan keputusan pengesahan. Kemenkum HAM mestinya melakukan pengecekan dan verifikasi, apakah partai politik yang mengajukan pengesahan kepengurusan, tidak dalam bersengketa.

Metode verifikasi tentu tidak akan rumit untuk dilakukan. Salah satunya bisa dilakukan dengan cara melakukan klarifikasi kepada pengurus partai politik yang bersangkutan. Hal lain, bisa melakukan peninjauan dan penelitian melalui laporan media massa. Dalam argumentasi lain, tentu sangat mudah untuk lembaga sekelas Kementerian Hukum dan HAM untuk mencari informasi yang valid, guna menjawab apakah terjadi sengketa kepengurusan dalam internal partai politik yang mengajukan permohonan pengesahan kepengurusan yang baru.

## MENGUJI INDEPENDENSI KPU

Dalam perjalanan sengketa kepengurusan Partai Golkar dan PPP, salah satu sisi menarik yang patut untuk dilihat adalah sejauh mana pengaruh sengketa kepengurusan partai ini dalam proses pilkada, serta pengaruhnya dalam independensi KPU. Dalam batas penalaran yang wajar, sangat sulit untuk tidak mengatakan bahwa sengketa kepengurusan partai politik Golkar dan PPP, berpengaruh kepada independensi KPU dalam menjalankan tahapan pelaksanaan pilkada.

Sebagaimana sudah disinggung pada bagian awal, Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota sudah mengantisipasi bagaimana KPU memverifikasi SK Kemenkum HAM untuk melihat kepengruusan DPP partai politik yang sah, jika terdapat sengketa kepengurusan.

Jika SK kepengurusan partai politik sedang disengketakan di pengadilan, maka KPU akan menunggu keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Keputusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetaplah nanti yang akan dipedomani oleh KPU dalam melakukan verifikasi kepengurusan partai politik. Artinya, jika sampai masa pencalonan tidak ada putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, maka konsekuensi yang harus diterima oleh partai politik yang bersengketa adalah tidak dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dalam kontestasi pilkada.

Namun pada perkembangannya, pengaturan yang ada di dalam Peraturan KPU ini “digugat” oleh beberapa partai politik, terutama Partai Golkar dan PPP. Mereka pada intinya menginginkan meskipun kedua partai politik ini sedang bersengketa, mereka tetap bisa mengajukan pasangan calon kepala daerah. KPU berkali-kali dipanggil oleh Komisi II DPR untuk melakukan “penyesuaian” tentang Peraturan KPU yang dapat memberikan ruang kepada partai politik bersengketa untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Pada awalnya, KPU bersikukuh tidak akan mengubah Peraturan KPU, karena regulasi yang sudah mampu menjawab kondisi yang ada. Artinya, Peraturan KPU sudah cukup menjawab kondisi sengketa pengurus partai politik untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Namun, pada perkembangannya, mendekati proses pencalonan kepala daerah, KPU justru menunjukkan langkah kompromi untuk dapat memfasilitasi kepentingan dua partai politik (Partai Golkar dan PPP) untuk tetap dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah, meskipun dalam posisi bersengketa.<sup>2</sup>

Akhirnya KPU memang mengubah Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota, berubah menjadi Peraturan KPU No. 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan KPU No. 9 Tahun 2015

---

2 <http://www.cnnindonesia.com/politik/20150714133454-32-66303/jk-inisiasi-pertemuan-golkar-ppp-akhirnya-bisa-ikut-pilkada/>, diakses pada Sabtu, 20 Februari 2016.

Tentang Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan Walikota dan Wakil Walikota. Inti yang diubah jelas. Memberikan legalisasi kepada partai politik bersengketa untuk dapat mengajukan pencalonan kepala daerah, dengan syarat dua kubu yang bersengketa mengajukan pasangan calon yang sama. Hal inilah kemudian menjadi momentum kekhawatiran rusaknya independensi KPU dalam melaksanakan pemilihan kepala daerah.

## **PENUTUP**

Berdasarkan dengan uraian diatas, maka dapat disimpulkan beberapahal sebagai berikut:

1. Mekanisme pencalonan kepala daerah dengan mewajibkan adanya rekomendasi dari pengurus pusat partai politik telah menyebabkan pencalonan kepala daerah menjadi sangat tersentralisasi. Hal ini tentu saja mematikan proses demokrasi internal partai, di dalam pengajuan bakal calon kepala daerah. Kondisi ini juga kemudian yang menegaskan peran dan keberadaan pengurus daerah partai politik, khususnya tingkatan pengurus yang akan melaksanakan pemilihan kepala daerah;
2. Sengketa kepengurusan partai politik yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan PPP, berkorelasi dengan proses dan tahapan pencalonan kepala daerah 2015. Kepentingan dua partai politik “lama” ini yang terancam tidak bisa mencalonkan kepala daerah karena belum ada pengurus pusat yang defenitif, serta disahkan secara hukum, tanpa proses sengketa,

menjadikan kendala dalam proses pencalonan kepala daerah;

3. Proses sengketa kepengurusan partai politik yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan PPP menjadi berlarut karena tidak diselesaikan dengan mekanisme yang sudah disediakan dan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik. Proses sengketa kepengurusan partai politik yang semestinya tidak diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara, justru menjadi berlama-lama karena Kementerian Hukum dan HAM juga “terlibat” di dalam proses sengketa kepengurusan Partai Golkar dan PPP. Padahal, jika sengketa kepengurusan yang terjadi di dalam tubuh Partai Golkar dan PPP di selesaikan sesuai dengan mekanisme yang ada, maka maksimal hanya akan memakan waktu selama 120 hari;
4. Pada fase akhir proses penyelesaian sengketa kepengurusan Partai Golkar dan PPP, cara penyelesaiannya sangat berpengaruh kepada proses pencalonan kepala daerah 2015. Sebagian besar kelompok di DPR menginginkan perubahan dari peraturan KPU yang menghendaki dapat memberikan kepastian, meskipun Partai Golkar dan PPP sedang bersengketa kepengurusan, tetapi mereka tetap dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Pilihan KPU yang akhirnya merubah Peraturan KPU terkait dengan pencalonan dengan memperbolehkan

Partai Politik yang sedang bersengketa kepengurusan untuk mengajukan pasangan calon, telah sangat dirasa merusak kemandirian KPU. Satu hal yang dirasa sangat tidak fair adalah, KPU merubah peraturan hanya untuk mengakomodir kepentingan pencalonan kepala daerah bagi dua partai politik yang bersengketa kepengurusan. Padahal, Peraturan KPU tentang pencalonan sebelum diubah, telah sangat baik mengatur bagaimana menyikapi partai politik yang sedang bersengketa kepengurusan;

Berdasarkan dengan kesimpulan yang disampaikan diatas, maka diberikan saran sebagai berikut:

1. Syarat proses pencalonan kepala daerah dengan didahului oleh persetujuan Dewan Pengurus Pusat mesti dihilangkan. Dengan dihilangkannya persetujuan dari DPP, maka mekanisme demokrasi internal di partai politik akan semakin hidup. Mekanisme pencalonan kepala daerah bisa ditentukan dengan rapat pengurus partai politik sesuai dengan tingkatan penyelenggaraan pemilihan kepala daerahnya, dengan melibatkan pengurus partai politik ditingkatan bawahnya. Misalnya, untuk menentukan pemilihan bakal calon Gubernur, ditentukan oleh rapat pengurus partai politik tingkat provinsi, dengan melibatkan pengurus partai politik dewan pimpinan cabang, pengurus partai politik tingkat kecamatan, bahkan pengurus partai politik tingkat ranting.
2. Sengketa kepengurusan partai politik ditingkat pusat seharusnya tidak boleh mempengaruhi proses

pencalonan kepala daerah, khususnya ditingkatkan daerah pemilihan yang akan melaksanakan pemilihan. Oleh sebab itu, poin ini sangat berkorelasi dengan saran pada poin 1. Agar proses pencalonan kepala daerah tidak terhambat oleh sengketa kepengurusan partai politik tingkat pusat, maka proses pencalonan kepala daerah tidak perlu persetujuan dari dewan pimpinan pusat. Karena jika menggunakan terminologi persetujuan akan sangat mengikat, maka cukup diganti dengan pemberitahuan saja;

3. Proses penyelesaian sengketa kepengurusan partai politik mesti dibenahi dan dipastikan berjalan sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal pertama yang mesti diperbaiki adalah terkait dengan komposisi Mahkamah Kehormatan Partai Politik, yang perlu memasukkan pihak atau individu eksternal untuk menjaga integritas dan independensi Mahkamah Partai Politik dalam menyelesaikan sengketa kepengurusan partai politik. Selain itu, jika memang masih ada pihak yang tidak puas dengan putusan Mahkamah Partai Politik, maka jalan yang akan ditempuh adalah melalui gugatan ke pengadilan negeri, dan terakhir kasasi ke Mahkamah Agung.

Hal kedua yang perlu ditambahkan adalah, memberikan perintah di dalam UU Partai Politik, bahwa kepada Kementerian Hukum dan HAM untuk tidak terburu-buru mengesahkan suatu kepengurusan partai politik, sebelum memastikan sudah tidak ada lagi proses sengketa kepengurusan

yang terjadi di dalam tubuh partai politik.

4. KPU mesti segera mencabut dan merevisi kembali Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Ketentuan yang paling krusial adalah, memberikan ruang dan kesempatan kepada partai politik bersengketa, atau dua partai politik yang punya kepengurusan bisa mencalonkan kepala daerah. Hal ini tentu saja merusak prinsip institusionalisasi partai yang harusnya punya satu kepengurusan, dan itu memiliki akibat hukum yang tidak sederhana. Hal ini sekaligus memberikan pembelajaran kepada partai politik, bahwa berlarut-larut proses sengketa kepengurusan mengakibatkan mereka kehilangan hak elektoral, di dalam sautu proses pemilihan, dalam hal ini pemilihan kepala daerah.



# PENYELESAIAN SENGKETA PENCALONAN PILKADA 2015 YANG BERLARUT-LARUT

**Debora Blandina Sinambela, Catherine Nathalia,  
& Pandu Dewanata**

## **ABSTRAK**

*Proses pencalonan kepala daerah merupakan salah satu tahapan terpenting di dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Di samping memastikan siapa calon kepala daerah yang akan mengikuti pilkada dan dipilih oleh masyarakat, tahapan pencalonan juga akan menguji berjalannya keadilan pemilu (electoral justice). Pada Pilkada Serentak 2015 lalu, sengketa banyak terjadi pada tahapan pencalonan ini. Banyaknya lembaga yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa membuat sengketa pencalonan berlarut-larut dan pada akhirnya berujung serta menumpuk di Mahkamah Konstitusi (MK) padahal yang menjadi kewenangan MK adalah menyelesaikan sengketa hasil pemilihan.*

**Kata Kunci:** sengketa kepengurusan partai, sengketa pencalonan, lembaga penyelesai sengketa.

## PENGANTAR

Tahapan pencalonan merupakan salah satu tahapan yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, bukan saja tahapan ini menjadi pintu masuk yang menentukan apakah pasangan calon bisa berkompetisi dalam pilkada atau tidak, melainkan juga sepanjang perjalanan pilkada, tahapan inilah yang paling banyak membuahkan sengketa. Sengketa tersebut seringkali tidak hanya berakhir di tingkat pengawas pemilihan, tetapi berujung sampai ke perselisihan hasil di Mahkamah Konstitusi.

Pada tanggal 24 Agustus 2015, Komisi Pemilihan Umum (KPU) di daerah yang menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota mengumumkan pasangan calon yang ditetapkan memenuhi syarat sebagai peserta pilkada. KPU menetapkan 765 pasangan calon di 257 daerah sebagai peserta Pilkada Serentak 2015. Dari 265 daerah yang akan menyelenggarakan Pilkada Serentak 2015, masih terdapat empat daerah yang belum mengumumkan hasil penetapan pasangan calon peserta pilkada, yaitu Kabupaten Karo (Sumatera Utara), Kabupaten Nabire dan Kabupaten Supiori (Papua) dan Kabupaten Selayar (Sulawesi Selatan). Selain itu KPU juga masih menunggu penetapan di tiga daerah, yaitu Kota Surabaya dan Kabupaten Pacitan (Jawa Timur) serta Kota Samarinda (Kalimantan Timur) yang masih memperpanjang masa pendaftaran pasangan calon karena terdapat penambahan pasangan calon.

Proses sengketa pencalonan kepala daerah merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan keadilan pemilu. Dalam suatu pemilihan umum, mesti ada mekanisme bagi seorang warga negara untuk mengembalikan haknya untuk dipilih melalui proses yang *free and fair*. Sementara itu pada sisi KPU sebagai penyelenggara pemilihan, proses sengketa pencalonan kepala daerah ini akan memastikan KPU sebagai bagian dari negara telah melaksanakan tugasnya dengan baik dalam menyelenggarakan salah satu tahapan pilkada, yaitu verifikasi dan penetapan pasangan calon kepala daerah. Proses sengketa pencalonan kepala daerah ini menjadi penting bagi KPU karena akan menguji kewibawaan KPU sebagai penyelenggara pilkada. Selain itu, KPU harus mempertanggungjawabkan produk hukum yang telah dikeluarkan sebagai penyelenggara pilkada yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari tindakan hukum atas nama negara.

Maka dari itu, KPU memberikan peluang kepada setiap pasangan calon untuk mengajukan sengketa pencalonan pasca ditetapkannya pasangan calon. Rentang waktu proses penyelesaian sengketa diatur dalam Peraturan KPU (PKPU) No 2 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal. KPU memprediksikan proses sengketa pencalonan dari pengajuan sengketa ke Panwaslu/Bawaslu hingga ke Mahkamah Konstitusi membutuhkan waktu kurang lebih 90 hari.

Dalam PKPU tersebut, sengketa pencalonan dimulai sejak 24 Agustus dan berakhir 17 November 2015. Akan tetapi kenyataannya, hingga menjelang hari pemungutan

suara dilakukan, sengketa pencalonan di sejumlah daerah masih berlanjut.

Anggota KPU RI, Hadar Nafis Gumay mengatakan semestinya sengketa pencalonan selesai di November agar tidak mengganggu tahapan penyediaan logistik dan sosialisasi. Akan tetapi pengaturan jadwal ini tidak bisa berjalan dengan baik karena KPU tidak bisa membatasi kewenangan institusi yang menyelesaikan sengketa.

Seperti contoh, pleno KPU RI telah memutuskan membatalkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Ujang-Iskandar atas dasar putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pembatalan ini kemudian digugat kembali Ujang-Iskandar ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Jakarta Pusat dan menang. PPTUN memutuskan KPU Kalimantan Tengah memasukkan mereka kembali di daftar calon di satu hari menjelang pelaksanaan pilkada. Putusan yang keluar secara tiba-tiba membuat persiapan Pilkada Kalimantan Tengah buyar, sebab surat suara sudah dicetak dan didistribusikan. KPU akhirnya terpaksa menunda Pilkada Kalimantan Tengah karena putusan yang dikeluarkan mendadak dan KPU mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

PTTUN Medan juga mengeluarkan putusan yang menunda pelaksanaan SK Pembatalan pasangan calon Survenof Siagian-Parlindungan Purba di Kota Pematang Siatar. KPU Pematang Siatar membatalkan pencalonan Survenof-Parlin juga atas putusan DKPP yang meminta KPU melakukan koreksi pencalonan mereka. Sebelumnya, terhadap Survenof-Parlin, Panwas Pematang Siatar juga

sempat mengeluarkan dua kali rekomendasi yang meminta KPU menerima pencalonan mereka. Hingga pada akhirnya DKPP dan Bawaslu Sumut meminta KPU membatalkan.

Kasus yang cukup rumit juga berada di Kota Manado. KPU dan Bawaslu telah membatalkan pencalonan Jimmy yang masih berstatus narapidana bebas bersyarat. Akan tetapi PTTUN Makassar mengeluarkan putusan sela terhadap sengketa yang diajukan paslon Jimmy Rimba Rogi dan Bobi Daud yang isinya menunda sementara pelaksanaan Pilkada Manado.

Di Fak-fak, Putusan PTTUN Makassar memenangkan gugatan pasangan calon Donatus Nimitkendik-Abdulrahman. Padahal KPU telah membatalkannya karena masalah dukungan yang tidak memenuhi syarat.

Sementara di Simalungun, putusan Mahkamah Agung yang memutus JR Saragih sebagai tersangka korupsi menjadi dasar KPU membatalkan pencalonannya. Akan tetapi PTTUN Medan mengeluarkan putusan sela yang menunda sementara pilkada Simalungun.

Akhinya dari 269 daerah yang mestinya serentak melaksanakan pemungutan suara 9 Desember 2015, 5 daerah harus mengundur pemungutan suara karena sengketa pencalonan yang berlarut-larut.

## **DASAR HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA**

Berdasarkan Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor

1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sengketa pencalonan merupakan salah satu sengketa pemilihan, yaitu sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.

Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota memeriksa dan memutus sengketa pemilihan paling lama 12 (dua belas) hari sejak laporan atau temuan diterima (Pasal 143 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015). Berdasarkan Pasal 143 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota melakukan penyelesaian sengketa melalui tahapan:

- a. Menerima dan mengkaji laporan atau temuan; dan
- b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara Pemilihan tersebut dilakukan paling lama 3 (tiga) hari setelah dikeluarkannya Keputusan Bawaslu Provinsi dan/ atau Panwas Kabupaten/Kota (Pasal 154 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015). Berdasarkan Pasal 154 ayat (6) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara memeriksa dan memutus gugatan tersebut paling lama 21 (dua puluh satu) hari sejak gugatan dinyatakan lengkap. Terhadap putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara tersebut masih dapat dilakukan

permohonan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (Pasal 154 ayat (7) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015). Permohonan kasasi diajukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung Republik Indonesia wajib memberikan putusan atas permohonan kasasi tersebut paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima (Pasal 154 ayat (8) dan (9) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015).

Pengkajian sengketa pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum, khususnya yang terkait Pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota

Selain itu, dilakukan juga kajian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dan Fatwa Mahkamah Agung dan beberapa putusan Panitia Pengawas Pemilihan atas kasus sengketa pencalonan.

## **BENANG KUSUT LEMBAGA PENYELESAI SENGKETA PENCALONAN**

Lembaga yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilihan adalah Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota (Pasal 143 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015). Bawaslu Provinsi untuk menyelesaikan sengketa pencalonan di tingkat provinsi sementara untuk gugatan sengketa pencalonan di tingkat kabupaten/kota, diselesaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota, sedangkan Bawaslu RI sama sekali tidak diberi kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pemilihan.

Sekalipun keputusan Bawaslu Provinsi dan Keputusan Panwaslu Kabupaten/Kota mengenai penyelesaian sengketa Pemilihan merupakan keputusan terakhir dan mengikat berdasarkan Pasal 144 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, namun kemudian terbit Fatwa Mahkamah Agung (MA) Nomor 115/Tuaka.TUN/V/2015, yang menyatakan bahwa keputusan pengawas pemilu bersifat terakhir dan mengikat, hanya berlaku jika yang dimenangkan di dalam sengketa pemilihan adalah pasangan calon kepala daerah atau peserta pemilihan. Sebaliknya, jika yang dimenangkan adalah penyelenggara pemilihan atau KPU, maka putusan pengawas pemilu tidak bersifat terakhir dan mengikat. KPU dan jajarannya tidak bisa menempuh

upaya hukum banding atas keputusan yang dikeluarkan pengawas.

Sementara jika putusan pengawas pemilu merugikan pasangan calon kepala daerah, maka calon kepala daerah dapat melakukan upaya hukum atas putusan pengawas pemilu ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Contoh kasus adalah Keputusan Panwaslu Kabupaten Bone Bolango, Gorontalo, yang meminta KPU setempat menerima berkas pencalonan pasangan Ismet Mile-Ishak Liputo yang sebelumnya ditolak. Panwaslu Ketapang, Kalimantan Barat juga mengabulkan seluruh tuntutan Henrikus-Gusti Kamboja untuk diterima pendaftarannya sebagai pasangan calon. Panwaslu Gowa, Sulawesi Selatan juga memutus hal yang sama kepada pasangan Djaman-Ta.

Fatwa Mahkamah Agung ini dipandang memberikan perlakuan yang berbeda kepada subjek hukum di dalam suatu sengketa. Asas hukum *equality before the law* menghendaki setiap orang diperlakukan sama di hadapan hukum. Perlakuan sama di hadapan hukum ini dapat diartikan sebagai bagian dari pemberian kesempatan yang sama dalam melakukan upaya hukum di dalam suatu proses sengketa. Adanya perbedaan perlakuan dan kesempatan melakukan upaya hukum antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagaimana dinyatakan dalam fatwa ini bukanlah suatu desain ideal di dalam kerangka sengketa hukum. Apalagi di dalam proses sengketa administrasi, selain memastikan keadilan formil, jalannya sengketa administrasi adalah untuk menyelamatkan keadilan materiil. Bagi penggugat atau pasangan calon

kepala daerah, rujukan mereka dalam mengajukan gugatan akan memastikan bahwa penetapan pasangan calon kepala daerah oleh KPU sesuai dengan ketentuan yang ada serta tidak melenceng dari prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam mengeluarkan suatu keputusan. Artinya, gugatan pasangan calon kepala daerah akan menguji hasil kerja KPU di dalam proses verifikasi pasangan calon kepala daerah sampai pada penetapan, apakah sesuai dengan regulasi yang ada. Adanya kesempatan untuk melakukan upaya hukum bagi pasangan calon kepala daerah ke PTTUN semestinya juga diberikan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilihan.

Keputusan Panwaslu juga didasarkan pada Surat Edaran Bawaslu RI Nomor 0214/VII/2015 tanggal 11 Agustus 2015 yang merupakan pedoman bagi Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/kota dalam pengambilan keputusan terhadap pelanggaran dan penyelesaian sengketa Pilkada. Surat Edaran tersebut berisi tiga poin:

1. KPU diminta menerima pendaftaran pasangan calon yang ditolak karena terlambat menyerahkan dokumen pendaftaran sepanjang tidak melewati pukul 24.00 tanggal 28 Juli 2015.
2. Untuk pencalonan dari partai yang bersengketa yang ditolak karena berkas tidak lengkap, KPU diminta menerima untuk memverifikasinya sesuai ketentuan yang ada.
3. Panwaslu Kabupaten/kota wajib mengonsultasikan pelanggaran dan sengketa pemilihan kepada Bawaslu Provinsi. Bawaslu Provinsi akan meneruskan laporan

tersebut kepada Bawaslu RI.

Menurut pendapat Titi Anggraini, poin pertama dan kedua surat edaran tersebut tidak didukung landasan hukum Pilkada, bahkan tidak sesuai dengan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 12 Tahun 2015, yang merupakan revisi atas Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pencalonan mengenai waktu pendaftaran berakhir pukul 16.00. Selain itu, syarat pencalonan juga harus sudah lengkap sejak pendaftaran. Pendapat yang serupa juga dinyatakan oleh Margarito Kamis yang meminta Komisi Pemilihan Umum (KPU) supaya tidak menjadikan surat edaran Bawaslu tersebut sebagai pedoman. Pengabaian surat edaran Bawaslu bukan merupakan suatu pelanggaran karena tidak ada aturan yang memberikan Bawaslu kewenangan melakukan hal-hal seperti itu.

Berdasarkan data Bawaslu, terdapat 69 permohonan penyelesaian sengketa pemilihan. Jumlah tidak diregistrasi sebanyak enam kasus, yang teregistrasi 62 kasus, dan tidak diterima satu kasus.

Terdapat 5 kasus yang dilanjutkan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, yaitu Provinsi Kalimantan Tengah, Kota Pematang Siantar (Sumatera Utara), Kabupaten Simalungun (Sumatera Utara), Kota Manado (Sulawesi Utara) dan Kabupaten Fakfak (Papua Barat) telah menyebabkan KPU menunda pelaksanaan pemilihan kepala daerah tersebut sehingga pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah tersebut tidak lagi dilaksanakan serentak pada tanggal 9 Desember 2015.

Di Kota Manado, pasangan Jimmy Rimba Rogi-Bobby

Daud dicoret karena Jimmy berstatus napi bebas bersyarat. Pencoretan pasangan ini menyebabkan pasangan calon tersebut mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Di Simalungun, pasangan JR Saragih-Amran Sinaga juga dicoret KPU beberapa hari menjelang pemungutan suara karena kasus hukum yang menjerat Amran Sinaga mendapatkan ketetapan dari Mahkamah Agung (MA). Pasangan ini juga menggugat ke PTUN. Pada sidang putusan kemarin, pasangan ini memenangkan gugatan.

Pencoretan terhadap pasangan Ujang Iskandar-Jawawi (Kalimantan Tengah) diawali dari Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang meminta KPU mengoreksi pencalonan Ujang-Iskandar sebab lolosnya mereka sebagai pasangan calon tidak terlepas dari pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota KPU Kalimantan Tengah. Berdasarkan Putusan DKPP, KPU Kalimantan Tengah membatalkan Ujang-Iskandar sebagai peserta Pilgub. Pembatalan ini kemudian digugat kembali oleh Ujang-Iskandar ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta Pusat dan menang. PTTUN memutuskan KPU Kalimantan Tengah harus memasukkan mereka kembali di daftar calon menjelang pelaksanaan pilkada.

Donatus Nimbitkendik-Abdul Rahman (Fakfak) dan Surfenov Sirait- Parlindungan Sinaga (Pematangsiantar) juga berlanjut ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Pada dua daerah, yakni Kalimantan Tengah dan Fakfak, pasangan calon yang dicoret sudah memenangkan gugatan di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN). Namun,

masalah belum selesai karena KPU berencana mengajukan kasasi. Sementara untuk Pematangsiantar, Simalungun, dan Manado, KPU masih menunggu putusan akhir dari Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Penundaan pelaksanaan pemungutan suara secara serentak pada tanggal 9 Desember 2015 disebabkan oleh proses sengketa pencalonan yang berkepanjangan akibat kerangka hukum yang tidak menyediakan desain penyelesaian sengketa yang tegas dan jelas serta memisahkan kewenangan antar instansi yang terlibat secara spesifik. Hal ini menyebabkan terjadinya tumpang tindih kewenangan institusi yang terlibat dalam penyelesaian sengketa pencalonan. Oleh karena itu, diperlukan penyederhanaan lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa pencalonan, dengan tetap memberikan kesempatan kepada pihak yang bersengketa untuk mengajukan banding. Misalnya gugatan langsung diajukan ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dengan banding ke Mahkamah Agung.

Proses pencalonan kepala daerah merupakan salah satu tahapan terpenting di dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Disamping memastikan siapa calon kepala daerah yang akan mengikuti pemilukada dan dipilih oleh masyarakat, tahapan pencalonan juga akan menguji berjalannya keadilan pemilu (*electoral justice*). Keadilan Pemilu sendiri mencakup cara dan mekanisme untuk beberapa tujuan, yakni :

1. Menjamin agar setiap tindakan, prosedur, dan keputusan terkait proses pemilu sesuai dengan kerangka hukum;

2. Melindungi atau memulihkan hak pilih;
3. Memungkinkan warga yang mewakili bahwa hak pilih mereka telah dilanggar untuk mengajukan pengaduan, mengikuti persidangan, dan mendapatkan putusan.

Salah satu instrumen menegakkan keadilan pemilu yakni melalui penegakan hukum pemilu dengan desain kerangka hukum yang mengatur mekanisme dan penyelesaian yang efektif. Sistem ini bertujuan untuk menegakkan dan melindungi hak pilih karena hak untuk memberikan suara merupakan bagian dari hak asasi manusia. Untuk melindungi hak pilih, maka kerangka hukum yang ada mesti menjamin pemilih, kandidat, dan partai untuk melaporkan setiap pelanggaran kepada lembaga penyelenggara pemilu atau pengadilan dengan segera mempersoalkan penanganan dan penyelesaian.

Pada tahap pencalonan sendiri tidak dapat dipungkiri terdapat sengketa pemilihan, yang mana sengketa pemilihan dapat melibatkan antarpeserta pemilukada atau antara peserta pemilukada dan penyelenggara pemilukada sebagai akibat dari keluarnya keputusan penyelenggara pemilukada. Dualisme kepengurusan partai politik pada Pemilukada Serentak 2015 menjadi penyebab utama terjadinya sengketa pemilu pada tahapan pencalonan kepala daerah. Dualisme kepengurusan partai politik tidak hanya terjadi pada kepengurusan tingkat pusat saja, namun juga pada kepengurusan tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 39 UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu

Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut sebagai UU Pemilukada) menyebutkan bahwa peserta pemilu merupakan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD. Dokumen pendaftaran setiap pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik wajib ditandatangani oleh ketua Dewan Pimpinan Wilayah (DPW)/Dewan Pimpinan Cabang (DPC) partai politik disertai dengan Surat Keputusan Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai politik. Namun belum ada mekanisme di dalam UU Pemilukada apabila terjadi dualisme kepengurusan dalam partai politik, karena bisa saja dua kepengurusan di tingkat daerah mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berbeda, belum lagi Surat Keputusan DPP partai politik yang dapat dipastikan berbeda pula. Kondisi demikian tentu merugikan kader-kader partai politik tersebut, khususnya dalam mengusung maupun diusung sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah pada Pemilukada Serentak 2015.

Menghadapi kondisi dualisme kepengurusan partai politik, KPU menerbitkan PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Dalam Pasal 36 ayat (1) PKPU Nomor 9 Tahun 2015 disebutkan bahwa keputusan menteri tentang penetapan

kepengurusan partai politik paling terbaru menjadi rujukan bagi KPU dalam menerima pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diusung oleh partai politik yang mengalami dualisme kepengurusan. Jika dualisme kepengurusan disengketakan di pengadilan dan terdapat penetapan pengadilan mengenai penundaan pemberlakuan keputusan menteri tersebut, maka KPUD/KIP tidak dapat menerima pendaftaran pasangan calon.

Pengaturan yang lebih lengkap dapat ditemukan pada PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang merupakan perubahan dari PKPU Nomor 9 Tahun 2015. Pasal 36 yang semula hanya berisi tiga ayat ditambah tujuh ayat baru sehingga berisi sepuluh ayat, hal ini diperlukan untuk memberikan landasan hukum bagi penyelenggara pemilukada apabila menghadapi kondisi-kondisi yang lebih beranekaragam.

Apabila disimpulkan Pasal 36 PKPU Nomor 12 Tahun 2015 dapat menjawab kondisi-kondisi yang belum mampu dijawab melalui Pasal 36 PKPU Nomor 9 Tahun 2015, sebagai berikut :

1. Keputusan menteri tentang kepengurusan partai politik tingkat pusat menjadi landasan hukum bagi penyelenggara pemilukada untuk menentukan kepengurusan mana yang dapat mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah;
2. Penyelenggara pemilukada tidak dapat menerima pendaftaran pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari partai politik yang mengalami dualisme, apabila pengadilan menetapkan

- penundaan pemberlakuan keputusan menteri;
3. Pendaftaran pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari partai politik yang mengalami dualisme akan diterima apabila kedua kepengurusan sepakat untuk islah membentuk satu kepengurusan;
  4. Pendaftaran pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dari partai politik yang mengalami dualisme akan diterima apabila kedua pengurusan memberikan persetujuan untuk pasangan calon yang sama;
  5. Apabila tidak terdapat dualisme kepengurusan di tingkat DPW/DPC maka pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat menerima dua Surat Keputusan DPP dari dua kepengurusan;
  6. Apabila terdapat dualisme kepengurusan di tingkat DPW/DPC, kedua pengurusan tersebut dapat mengajukan pasangan calon yang sama sesuai dengan persetujuan DPP partai politik;
  7. Apabila terdapat dualisme kepengurusan di tingkat DPW/DPC, kedua pengurusan tersebut dapat bergabung dengan partai politik lain untuk mengajukan pasangan calon yang sama sesuai dengan persetujuan DPP partai politik;
  8. Apabila kedua kepengurusan mengajukan pasangan calon yang berbeda dan bergabung pada gabungan partai politik yang berbeda, maka penyelenggara pemilukada tidak dapat menerima pendaftaran pasangan calon yang bersangkutan.

Dari keberlakuan Pasal 36 PKPU Nomor 12 Tahun 2015 yang mengubah PKPU Nomor 9 Tahun 2015, terlihat upaya dari KPU untuk mengakomodasi pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diajukan partai politik yang mengalami dualisme. Walaupun PKPU tersebut terdapat batasan yang dapat dilihat pada poin nomor 2 dan 8, namun batasan tersebut dapat dikatakan beralasan. Tidak diterimanya pendaftaran karena penangguhan keberlakuan keputusan menteri oleh pengadilan dilakukan karena menghormati kewenangan lembaga yudikatif. Sehingga penyelenggara pemilukada akan menunggu putusan dari pengadilan mengenai sengketa kepengurusan partai politik sebelum menerima pendaftaran dari pasangan calon. Sedangkan poin nomor 8 menunjukkan bahwa KPU tidak menginginkan sebuah partai politik mengusung dua pasangan calon yang berbeda, karena akan memperkuat kondisi dualisme kepengurusan yang berujung pada terbelahnya konstituen.

Secara konseptual, ragam penanganan sengketa pemilu yang tersedia terbagi menjadi dua, yakni mekanisme yang sifatnya mengkoreksi (korektif) dan menghukum (punitif). Dalam menyelesaikan sengketa pemilu bertambah satu mekanisme, sehingga terdapat tiga jenis mekanisme utama, yaitu :

- a. Mekanisme formal atau korektif seperti mengajukan dan memproses gugatan pemilu. Mekanisme ini menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya penyimpangan dalam proses pemilu;

- b. Mekanisme *punitive*, seperti kasus pelanggaran pidana. Mekanisme ini akan menghasilkan sanksi bagi badan maupun individu yang bertanggung jawab atas penyimpangan tersebut, termasuk tanggung jawab pidana atau administrasi pemilu;
- c. Mekanisme informal/alternatif, yaitu mekanisme yang dapat dipilih pihak-pihak yang bersengketa.

UU Pemilukada memang sudah memberikan mekanisme untuk menyelesaikan sengketa pencalonan kepala daerah. Sengketa pencalonan dikategorikan sebagai sengketa tata usaha negara, karena sengketa pencalonan akan diselesaikan lewat Pengadilan Tata Usaha Negara setelah melewati terdapat proses penyelesaian oleh Bawaslu Provinsi/Panwas.

## **PUTUSAN DKPP YANG MASUK RANAH ADMINISTRASI**

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) disebut sebagai penyempurnaan dari Dewan Kehormatan. Sebelum menjadi DKPP, penanganan pelanggaran etik dilakukan oleh Dewan Kehormatan. Sifatnya yang masih *ad-hoc* menimbulkan kesan ketika ada pelanggaran maka ada Dewan Kehormatan.

Dari statusnya *ad-hoc*, kemudian Dewan Kehormatan dipermanenkan lewat UU no 15/2011 tentang penyelenggaraan pemilu sebagai perubahan atas UU 22/2007. Namanya pun berganti menjadi DKPP.

Perubahan status dari *ad-hoc* menjadi permanen

ditengarai akibat tidak netralnya penyelenggara pemilu 2009. Penyelenggaraan pemilu 2009 diwarnai persoalan serius soal data pemilih, hingga akurasi penghitungan suara.

Harun Husein menuliskan dalam buku Pemilu Indonesia, usulan awal mempermanenkan DKPP muncul dalam Naskah Akademik Perubahan UU No 22/2007 tentang penyelenggaraan pemilu. Naskah Akademik tersebut membuat kesimpulan Komnas HAM yang menyatakan KPU telah terbukti melakukan penghilangan hak konstitusional warga negara dalam pemilu. Kesimpulan yang sama dikemukakan Panitia Angket Daftar Pemilu Tetap DPR yang menyatakan bahwa KPU patut dinilai tidak mampu melakukan pemutahiran data pemilih.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B.VII/2009, tanggal 12 agustus 20019 tentang sengketa hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 mengatakan KPU terkesan kurang kompeten dan kurang professional, serta kurang menjaga citra independensi dan netralitasnya.

DKPP pun berdiri menjadi alat ukur integritas pemilu. DKPP menjadi bersifat tetap/permanen dan mandiri. Cakupan tugasnya mulai dari penyelenggara di tingkat pusat hingga penyelenggara di lapangan. Lembaga ini berwenang menindak penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran etika mulai dari teguran hingga pemecatan dengan keputusan yang sifatnya final dan mengikat.

Mengenai fungsi dan wewenangnya, secara tegas ditentukan di dalam UU No. 15 Tahun 2011, di mana DKPP dapat menjalankan fungsi dan wewenangnya:

- a. menerima pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- b. melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas pengaduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik oleh Penyelenggara Pemilu;
- c. menetapkan putusan;
- d. menyampaikan putusan kepada pihak-pihak terkait untuk ditindaklanjuti.

DKPP mempunyai wewenang untuk:

- a. memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan;
- b. memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain; dan
- c. memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik.

Namun dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2015, DKPP tidak hanya bertindak diranah etika penyelenggara. Mengulang hal yang pernah terjadi di tahun 2013, DKPP justru masuk ke ranah sengketa administrasi dengan mengoreksi putusan KPU mengenai pencalonan.

Dua putusan DKPP meminta penyelenggara pemilu di dua daerah membatalkan putusan mereka terkait penetapan pasangan calon, yakni di Pematang Siantar dan Kalimantan Tengah. Putusan DKPP Nomor 61/DKPP-PKE-IV/2015

sengketa Pilkada Pematang Siantar, selain menjatuhkan sanksi berupa pemberhentian sementara kepada Darwan Edyanto Saragih selaku Ketua merangkap Anggota Panwas Kota Pematangsiantar, DKPP juga meminta keputusan Rekomendasi Panwas Kota Pematangsiantar dikoreksi oleh Bawaslu Provinsi Sumatera Utara. Sehingga status Pasangan Calon yang dirugikan akibat pelanggaran kode etik oleh Ketua dan kedua Anggota Panwas Kota Pematangsiantar dipulihkan sebagaimana mestinya (restorative justice).

Putusan DKPP No. 56/DKPP-PKE-IV/2015 dan No.81/DKPP-PKE-IV/2015, sengketa Pilkada Kalimantan Tengah, DKPP juga menjatuhkan sanksi berupa Pemberhentian Sementara kepada Ahmad Syar'i sebagai Ketua merangkap Anggota, Daan Rismon, dan Sepmiwawalma masing-masing sebagai Anggota KPU Provinsi Kalimantan Tengah sampai keputusan tentang pasangan calon yang mengakibatkan penjatuhan sanksi pelanggaran kode etik ini dikoreksi oleh Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sebagaimana mestinya dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak putusan dibacakan.

Dari putusan DKPP tersebut yang terlihat DKPP dianggap terlalu jauh melakukan tindakan tersebut. Mengingat tidak ada satu norma pun yang memberikan wewenang kepada DKPP yakni dapat memerintahkan KPU RI atau Bawaslu RI untuk meninjau putusan dalam rangka pemulihan hak konstitusional.

Arifuddin (2013) dalam studinya yang berjudul Pergeseran Kewenangan DKPP RI mengatakan bahwa penerapan keadilan substantif ini perlu, tetapi kepastian hukum tidak

dapat di abaikan begitu saja dan seolah-olah terfokus pada makna keadilan. Keadilan tanpa kepastian hukum tentu tidak akan menimbulkan keadilan yang sebenarnya. Karena keadilan tanpa kepastian hukum akan menimbulkan hukum yang obscur (tidak jelas) dan tidak pasti.

DKPP sebagai lembaga penegak etik pemilu, yang sejak awal memang dibentuk untuk menjaga nilai-nilai etika yang disepakati dan mengawal pelaksanaan pemilu yang berintegritas dengan cara menjaga tingkah laku penyelenggara pemilu. Dan bukan sebagai interventor dari tindakannya terlepas Penyelenggara Pemilu itu salah atau dinyatakan tidak bersalah. Tentu hal ini adalah berkaitan erat dengan integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu yang merupakan profesi vital, sehingga integritas dan profesionalitas itu wajib dijunjung tinggi tanpa alasan yang dibenar-benarkan.

## **PENUTUP**

Sekalipun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 telah mengatur mengenai batas waktu penyelesaian sengketa pencalonan baik di Panwaslu Kabupaten/Kota atau Bawaslu Provinsi, maupun di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung, namun pada praktiknya batasan waktu tersebut ternyata tidak jalan dengan tahapan pemilihan yang telah ditetapkan oleh KPU. Terbukti Pilkada menjadi tidak serentak tanggal 9 Desember 2015 di lima daerah karena masih menunggu penyelesaian sengketa pencalonan. Oleh karena itu, waktu penyelesaian sengketa pencalonan harus diatur sedemikian rupa agar

tidak mengganggu tahapan pilkada selanjutnya dan tidak merugikan pasangan calon lainnya.

Banyaknya lembaga yang terlibat dalam proses penyelesaian sengketa membuat sengketa pencalonan berujung dan menumpuk di Mahkamah Konstitusi (MK) padahal yang menjadi kewenangan MK adalah menyelesaikan sengketa hasil pemilihan.

## REFERENSI

- Anggraini, T. (2015, August 24). *Kotak Pandora Sengketa Pilkada*. Retrieved from Mahkamah Konstitusi: <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11887#.Vtfzmn197IU>
- Aritonang, D. (2015). Sengketa Pencalonan di Tangan Pengawas. *Buletin Bawaslu*, 3-4.
- Blandina, D. (2015, Desember 11). *Penundaan Pilkada Lima Daerah, Buah Kacaunya Sengketa Pencalonan*. Retrieved from Rumah Pemilu: <http://www.rumahpemilu.org/in/read/10601/Penundaan-Pilkada-Lima-Daerah-Buah-Kacaunya-Sengketa-Pencalonan>.
- International IDEA. (2011). *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Jakarta: IDEA-Cetro-Bawaslu.
- Lazuardi, G. (2015, August 22). *Pengamat: Surat Edaran Bawaslu Bukan Pedoman Bagi KPU*. Retrieved from Tribunnews: <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/08/22/pengamat-surat-edaran-bawaslu-bukan-pedoman-bagi-kpu>
- Paath, C. K. (2015, Desember 15 ). *Penyederhanaan Sengketa Pencalonan Direpons Positif*. Retrieved from Berita Satu: <http://www.beritasatu.com/>

pilkada/331897-penyederhanaan-sengketa-pencalonan-direpons-positif.html

- Putri, P. E. (2015, September 2). *Bawaslu Selesaikan 337 Pelanggaran Selama Tahapan Pencalonan - See more at: <http://bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-selesaikan-337-pelanggaran-selama-tahapan-pencalonan#sthash.sMF8FFAj.dpuf>*. Retrieved from Bawaslu: <http://bawaslu.go.id/id/berita/bawaslu-selesaikan-337-pelanggaran-selama-tahapan-pencalonan>
- Ramadhanil, F. (2015, August 31). *Sengketa Pemilihan Kepala Daerah*. Retrieved from Republika: <http://www.republika.co.id/berita/koran/opini-koran/15/08/31/ntxnc63-sengketa-pemilihan-kepala-daerah>
- Ramdhani, D. (2015, Desember 9). *KPU Tunda Lima Pilkada*. Retrieved from Koran Sindo: <http://www.koran-sindo.com/news.php?r=0&n=3&date=2015-12-09>
- Santoso, T. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004 Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem.
- Wiwoho, L. H. (2015, August 21). Edaran Bawaslu Tanpa Rujukan Hukum. *Harian Kompas*, 2.



# PERBAIKAN PILKADA BERCALON TUNGGAL: DESAIN SURAT SUARA, METODE PEMBERIAN SUARA, DAN METODE KAMPANYE

**Maharddhika dan Heroik M. Pratama**

## **ABSTRAK**

*Pelaksanaan pilkada yang hanya diikuti satu pasang calon tidak didukung oleh pengaturan yang memadai. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 100/PUU-XIII/2015 hanya mengatur ketentuan mekanisme plebisit yang meminta pemilih menentukan pilihan setuju atau tidak setuju atas satu pasangan calon yang ditawarkan. Pengaturan mengenai desain surat suara, metode pemberian suara, dan metode kampanye belum terharmonisasi dengan putusan tersebut. Pengaturan mengenai desain surat suara dan metode pemberian suara perlu dibuat dengan berlandaskan pada prinsip kemudahan bagi pemilih. Pengaturan mengenai metode kampanye perlu menekankan prinsip equal playing battlefield dan independensi.*

**Kata Kunci:** pilkada calon tunggal, desain surat suara, metode pemberian suara, dan metode kampanye

## PENGANTAR

Fenomena calon tunggal—pilkada hanya diikuti satu pasang calon—tak disangka-sangka muncul dalam perhelatan Pilkada Serentak 2015. Pilkada di Kabupaten Tasikmalaya, Kabupaten Blitar, dan Kabupaten Timor Tengah Utara hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Awalnya, pada penutupan pendaftaran calon sesi pertama 26—28 Juli 2015, terdapat 13 daerah dengan calon tunggal. Setelah melalui proses perpanjangan pencalonan yang berlarut-larut, hanya terdapat tiga daerah tetap bercalon tunggal.

Semakin ketatnya persyaratan pencalonan menjadi konsekuensi logis hadirnya calon tunggal. Untuk maju sebagai calon independen, pasangan calon perseorangan mesti menunjukkan dukungan penduduk sebesar 6,5 hingga 10 persen yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Penduduk. Persyaratan pencalonan dari jalur (gabungan) partai politik juga kian berat. Pasangan calon kepala daerah dapat dicalonkan oleh (gabungan) partai politik yang memiliki minimal 20 persen kursi DPRD atau 25 persen perolehan suara dalam pemilu legislatif.

Untuk pilkada bercalon tunggal ini, Komisi Pemilihan Umum (KPU) kemudian mengatur bahwa pelaksanaan pilkada mesti ditunda ke pilkada serentak gelombang selanjutnya, yaitu Pilkada Serentak 2017. Solusi ini dinilai sebagai penyelesaian temporer. KPU berasumsi bahwa

penundaan akan mampu membuka ruang pencalonan pasangan baru. Padahal tidak ada yang bisa menjamin hal tersebut. Solusi ini justru akan meniadakan kepastian hukum bagi pasangan calon yang telah berupaya dengan sungguh-sungguh untuk mencalonkan diri.

KPU mendasarkan pengaturan ini pada UU 8/2015 yang menghendaki pilkada diikuti oleh dua pasangan calon atau lebih. Kehendak itu dapat dibaca pada ketentuan Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), (5), dan (6). Selanjutnya, KPU kemudian mengacu ke Pasal 120 UU 8/2015. KPU menempatkan keadaan calon tunggal ini sebagai gangguan lain yang mengakibatkan sebagian tahapan penyelenggaraan pemilihan tidak dapat dilaksanakan dan konsekuensinya adalah pelaksanaan pemilihan lanjutan. Pasal-pasal ini pula lah yang kemudian diuji materi di Mahkamah Konstitusi (MK) oleh pemohon Effendi Gazali dengan nomor permohonan 100/PUU-XIII/2015.

Dalam salah satu persidangan permohonan ini, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengakui keadaan calon tunggal merupakan kondisi yang tidak terprediksi pembuat regulasi ketika merumuskan UU 8/2015. Jika dua pasang calon tidak terpenuhi, solusi yang ditawarkan UU hanya menunda penetapan dan membuka kembali pendaftaran. Tidak ada solusi jika pembukaan pendaftaran kedua kalinya ternyata masih menghasilkan calon tunggal.

Hakim MK, I Dewa Gede Palguna, mengatakan, rumusan norma UU 8/2015 jika diterjemahkan secara sistematis

terlihat nyata mengharuskan adanya dua pasang calon. Akan tetapi UU tidak memberi jalan keluar jika dua pasang calon tidak terpenuhi. Sehingga hal ini berpotensi menimbulkan kekosongan hukum apabila terjadi kondisi calon tunggal. Kekosongan hukum yang terjadi mengancam hak dipilih dan memilih masyarakat sebab pilkada tidak akan berlanjut. Majelis hakim menganggap bahwa kondisi ini bukanlah yang dikehendaki UU, sebab semangat dihidirkannya UU tersebut adalah untuk menjamin terselenggaranya hak warga negara.

Oleh karena itu, MK menilai pilkada harus tetap dilaksanakan meskipun hanya terdapat satu pasangan calon. Namun pilkada bercalon tunggal ini harus ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon. MK juga menilai manifestasi kontestasi pilkada bercalon tunggal lebih tepat dipadankan dengan plebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah setuju atau tidak setuju dengan pasangan calon tersebut.

Dua ketentuan dalam putusan ini kemudian berkonsekuensi pada pengaturan hal lain yang bersangkutan dengan ketentuan dalam putusan tersebut. Pengaturan tersebut di antaranya adalah pengaturan mengenai desain surat suara, metode pemberian suara; metode kampanye; saksi dalam tahapan pemungutan suara dan rekapitulasi; serta sengketa hasil. Berangkat dari hal tersebut studi ini hanya akan mengulas dua pengaturan turunan dari putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015.

Pertama, MK memutuskan pilkada bercalon tunggal dilaksanakan dengan mekanisme plebisit yang meminta pemilih menentukan pilihan setuju atau tidak setuju atas satu pasangan calon yang ditawarkan. Putusan ini berkonsekuensi pada pengaturan mengenai desain surat suara beserta metode pemberian suara. KPU mengatur desain surat suara beserta metode pemberian suara melalui PKPU 14/2015. Surat suara yang didesain ini telah menimbulkan jumlah surat suara tidak sah yang cukup signifikan di tiga daerah Pilkada 2015 bercalon tunggal. Desain surat suara beserta metode pemberian suara tersebut harus dirumuskan kembali agar dapat membuat pemilih lebih mudah menggunakan hak memilihnya

Kedua, pengaturan hal lain mesti terharmonisasi dengan mekanisme plebisit ini. Soal sosialisasi dan metode kampanye belum diatur harmonis menyesuaikan dengan mekanisme ini. KPU kerap terjebak dalam posisi keberpihakan saat melakukan penyebaran alat peraga kampanye. Metode-metode kampanye harus didesain agar selaras dengan mekanisme pilkada bercalon tunggal ini.

Untuk itu studi ini bertujuan untuk, pertama, melahirkan rumusan desain surat suara beserta metode pemberian suara yang lebih ramah bagi pemilih. Kedua, riset ini bertujuan melahirkan rumusan desain kampanye yang selaras dengan mekanisme plebisit memilih setuju/tidak setuju dalam pilkada bercalon tunggal.

Dalam mencapai tujuan tersebut, studi ini menggunakan beberapa pendekatan. Pertama, riset menggunakan pendekatan komparatif. Perbandingan ini dilakukan untuk

memeriksa persamaan dan perbedaan dua atau lebih fakta-fakta dan sifat-sifat objek yang diteliti. Pendekatan ini membandingkan pengaturan calon tunggal di satu negara dengan negara lainnya.

Kedua, menggunakan pendekatan studi lapangan. Melalui pendekatan ini, peneliti mengamati dan berpartisipasi secara langsung dalam penelitian skala sosial kecil dan mengamati budaya setempat. Pendekatan ini digunakan di Tasikmalaya pada tanggal 8 Desember 2015 hingga 13 Desember 2015 untuk mengamati bagaimana implementasi peraturan yang berkaitan dengan desain surat suara, metode pemberian suara, dan metode kampanye. Ketiga, menggunakan pendekatan literatur. Pendekatan ini dipakai untuk menghimpun data-data atau sumber-sumber yang berhubungan dengan pemilu dengan satu pasang calon. Studi literatur ini dilakukan melalui berbagai sumber seperti jurnal, buku dokumentasi, internet dan pustaka.

## **MERANCANG DESAIN SURAT SUARA**

Surat suara merupakan salah satu elemen strategis sebagai sarana bagi pemilih untuk memberikan suaranya termasuk preferensi politiknya. Dengan kata lain surat suara merupakan manifestasi nyata dari penyaluran hak politik warga negara untuk memilih representasinya.

Sebagai salah satu dimensi penting dari sistem pemilu, desain surat suara atau tata cara yang harus diikuti pemilih untuk menentukan suaranya (*balloting*) dibedakan kedalam dua jenis: kategorikal yakni pemilih hanya memilih satu partai atau calon dan ordinal yaitu pemilih memiliki

kebebasan lebih dengan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya (Pamungkas 2009). Meski demikian, beberapa negara seperti Kanada, Yordania, serta Finlandia menggabungkan dua jenis penyuaran dalam satu desain surat suara.

Penggunaan tata cara pemberian suara dengan jenis kategorikal dan ordinal akan sangat tergantung pada sistem pemilu dan formula penghitungan suara yang digunakan. Untuk sistem pemilu proposional terbuka dengan memberi ketentuan kepada pemilih untuk memilih salah satu calon, atau sistem pemilu proposioal tertutup yang hanya memberi kewenangan kepada pemilih untuk memilih salah satu partai politik yang tertera dalam surat suara. Desain surat suara kategorikal akan sangat relevan untuk digunakan karena pemilih hanya dapat memilih partai atau calon. Begitu pula dengan sistem *plurality majority* yang hanya memperebutkan satu kursi dalam satu daerah pemilihan, lebih banyak menggunakan desain surat suara kategorikal. Secara lebih spesifik Andrew Reynolds (1997, dalam Pamungkas 2009) memetakan dua jenis *balloting* yang digunakan di beberapa negara dengan menyesuaikan sistem pemilu yang digunakan sebagai berikut :

	KANDIDAT	PARTAI	KANDIDAT DAN PARTAI
Kategorikal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FPTP (Kanada)</li> <li>• SNTV (Jordania)</li> <li>• List PR-Open</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Party Block (Singapura)</li> <li>• List PR-Closed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parallel (Jepang)</li> <li>• List PR-Open (Denmark)</li> <li>• MMP (Jerman)</li> </ul>
Ordinal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Australis)</li> <li>• TRS (Perancis)</li> <li>• Block Vote (Maldives)</li> <li>• STV (Irlandia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRS (Mali)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TRS (Ukraina)</li> <li>• List PR-Panchage (Swiss)</li> </ul>
Lainnya			<ul style="list-style-type: none"> <li>• STV (Senat Australia)</li> </ul>

Pada dasarnya baik jenis kategorikal ataupun ordinal dapat disesuaikan dengan kebutuhan representasi masing-masing negara. Sebagai contoh, Jerman adalah salah satu negara yang menganut sistem pemilu *Mixed Member Propotional* yang menggabungkan antara sistem pemilu proposional dan sistem pemilu *plurality majority* dalam satu negara. Memberikan ruang kepada pemilih untuk memilih partai atau calon dengan tujuan untuk memfasilitas representasi masyarakat melalui partai politik atau kandidat secara langsung. Untuk desain surat kategorikal digunakan dalam pemilu Jerman.

Begitu pula dengan mekanisme pemilu yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon. Surat suara bisa di desain sedemikian rupa dengan tujuan untuk membuktikan legitimasi satu calon tersebut di mata pemilih. Swedia misalnya, desain surat suara yang ada memberikan ruang kosong atau “opsi silahkan isi sendiri” bagi pemilih untuk menuliskan referensi partai politik lain diluar partai yang ada (sistem pemerintahan Swedia adalah parlementer sehingga pemilih hanya memilih partai politik). Dengan adanya mekanisme tersebut pada pemilu 1985 muncul partai Donald Bebek atau dalam bahasa Swedia dikenal dengan sebutan Kalle Anka Partiet yang memperoleh 291 suara, dan di tahun 2010 meraih 107 suara (Badudu 2014).

## **MENYETARAKAN KAMPANYE**

Kampanye didefinisikan Steinberg (dalam Tim Perludem, 2015) sebagai kerja terkelola yang berusaha agar calon dipilih, atau dipilih kembali dalam suatu jabatan.

Pemilih diharapkan memberikan suaranya kepada calon baik itu anggota legislative, Presiden maupun kepala daerah dan dengan demikian mereka dapat mengaplikasikan platform politiknya dalam kebijakan negara dalam periode pemerintahan berikutnya. Untuk tujuan itu, kampanye menjadi cara yang digunakan oleh para calon untuk merayu pemilih agar pemilih mau memberikan suaranya untuk mereka. Untuk itu dibutuhkan dana yang besar agar pemilih dapat teryakinkan.

Sementara EnsiklopediAceProject(2009) mendefinisikan Kampanye pemilu sebagai upaya kompetitif oleh para kandidat dan partai politik untuk memenangkan dukungan pemilih dalam sebuah pemilihan umum. Berbagai metode dan teknik digunakan untuk menjangkau pemilih seperti iklan, rapat umum, pemasangan alat peraga, penyebaran bahan, media social dan lain sebagainya. Dalam kampanye, kandidat berupaya untuk menyampaikan pesan untuk mendorong pemilih untuk menggunakan hak pilihnya dan memilih mereka atau partai mereka.

Kampanye dibutuhkan baik oleh kandidat dan partai politik maupun pemilih sendiri. Bagi partai dan kandidat, kampanye dibutuhkan untuk memperkenalkan dirinya kepada pemilih sekaligus menyampaikan pesan politik, visi, misi, janji dan program kepada para pemilih. Sedangkan bagi pemilih, kampanye berguna sebagai sarana untuk mengetahui siapa sesungguhnya partai dan kandidat yang bertarung untuk menduduki kursi jabatan publik yang akan mengatur kehidupannya ke depan.

Sebagai sarana unjuk gigi dihadapan pemilih, kampanye

sering kali menjadi arena pertarungan modal antar kandidat untuk meraih suara terbanyak dengan berbagai cara dan juga bentuk kampanye. Jika merujuk pada keuangan partai yang dikhususkan pada *campaign finance* yakni segala bentuk keuangan partai politik yang digunakan untuk pemenangan partai dalam kampanye. Terdapat beberapa bentuk sarana kampanye antara lain: kampanye di media cetak maupun elektronik, baliho, poster, stiker, sampai dengan pembelian suara vote buying. Berbagai bentuk kampanye ini sangat tergantung pada modal keuangan yang dimiliki oleh masing-masing kandidat. Sehingga sering kali terjadi ketimpangan persaingan antara calon maupun partai dalam kampanye. Untuk itu salah satu cara yang digunakan oleh beberapa negara yang di Eropa untuk menciptakan *equal playing battle field* dalam kampanye dengan membiayai beberapa bentuk kampanye oleh negara yang salah satunya biaya iklan di media elektronik.

## **EVALUASI DESAIN SURAT SUARA DAN METODE PEMBERIAN SUARA PASCAPUTUSAN MK**

Sistem pemilu calon tunggal pascaputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 100/PUU-XIII/2015 menegasakan pilkada tetap diselenggarakan walau hanya terdapat satu pasangan calon, dengan cara memberikan pilihan setuju atau tidak setuju kepada pemilih terhadap calon tunggal tersebut. Jika calon tunggal tersebut dianggap mampu merepresentasikan masyarakat dan dianggap relevan untuk memimpin daerah tersebut, logikanya masyarakat akan

memilih tanda setuju yang tertera dalam kertas suara. Begitu pula sebaliknya, jika calon tunggal tersebut dianggap tidak sesuai dan tidak mampu merepresentasikan masyarakat, maka harapanya pemilih akan mencoblos tanda tidak setuju.

Namun demikian, pertanyaanya ialah bagaimana pemilih memahami metode pemberian suara tersebut secara utuh. Dalam hal ini sejauh mana pemilih mampu mempertimbangkan serta mengambil keputusan untuk memberikan suaranya pada kolom setuju atau tidak setuju.

KPU RI mengeluarkan dua desain surat suara untuk disimulasi di beberapa daerah. Salah satu daerah tersebut adalah Desa Sukaherang, Kecamatan Singaparana, Tasikmalaya. Hasil simulasi ini kemudian jadi bahan kajian untuk menetapkan bentuk surat suara resmi yang digunakan. KPU lebih memilih format surat suara yang menyertakan foto pasangan calon daripada surat suara yang tidak menyertakan foto.

Simulasi hingga penentuan desain surat suara ini dinilai terlalu terburu-buru. Kejar tenggat pengaturan pemilihan kepala daerah yang diburu waktu membuat prosesnya kurang kolaboratif. Hasil simulasi saja tidak cukup menjadi landasan bagi pemilihan desain surat suara. KPU RI kurang kajian yang melibatkan KPU di daerah tersebut. Seharusnya KPU menggelar serangkaian kajian kultur dan psikologi pemilih di daerah pilkada yang hanya diikuti satu pasang calon tersebut.

Padahal, desain surat suara bisa mempengaruhi preferensi pemilih. KPU seharusnya mempunyai kajian awal tentang preferensi pemilih di daerah simulasi. Bisa

saja jika daerah tersebut adalah basis pasangan calon, kecenderungannya memilih foto pasangan calon.

Pemilihan desain surat suara ini membuat jumlah surat suara tidak sah yang mencuat signifikan. *Di Tasikmalaya*, dalam rekapitulasi hasil hitung TPS melalui formulir C1 yang diunggah di [pilkada2015.kpu.go.id](http://pilkada2015.kpu.go.id), angka suara tidak sah mencapai 8,23 persen. Sementara jumlah suara tidak sah di Blitar mencapai 7,61 dan di Timor Tengah Utara mencapai 12,38 persen.

Suara tidak sah pada pilkada bercalon tunggal di Tasikmalaya meningkat 1,71 persen jika dibandingkan dengan Pilpres 2014 lalu. Jika dibandingkan dengan Pilkada 2011, angka suara tidak sah meningkat hingga 4,89. Tapi, angka 8,23 persen masih lebih kecil dari 8,70—angka suara tidak sah pada pileg 2014 yang secara satir disebut Didik Supriyanto, pakar pemilu, sebagai pemilu terumit dunia akhirat.

Desain surat suara yang sama sekali baru ini kerap dikambinghitamkan sebagai penyebab cukup signifikannya angka suara tidak sah. Dalam aturan baru ini, mencoblos foto tidak sah. Ini bersinggungan dengan paradigma masyarakat ketika mencoblos. Masyarakat perlu mengubah kebiasaan lama dari yang biasanya mencoblos foto, sekarang mencoblos setuju atau tidak. Hal tersebut terungkap dari wawancara dengan Deden Nurul Hidayat, Ketua KPU Kabupaten Tasikmalaya pada hari Rabu, 9 Desember 2015.

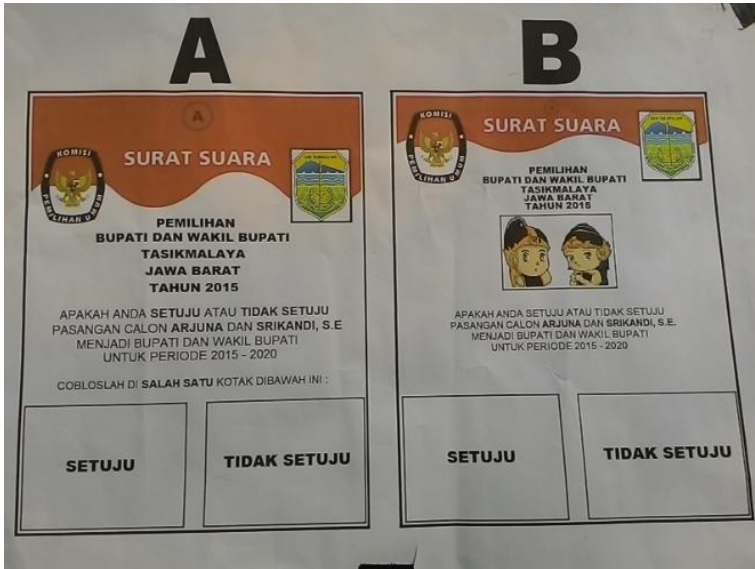
## **PERBAIKAN DESAIN SURAT SUARA DAN METODE PEMBERIAN SUARA**

Sebagai barang baru dalam iklim kepilimuan di Indonesia. Disain surat suara calon tunggal di pilkada serentak memang masih menyeritkan persoalan, terutama partisipasi yang berkaitan dengan “sah” dan “tidak sah” pilihan pemilih dalam surat suara. Meski belum diketahui sebarapa banyak jumlah surat suara tidak sah yang berdampak pada menurunnya tingkat partisipasi masyarakat dalam pilkada. Keberadaan disain surat suara calon tunggal dengan mekanisme pilihan “setuju” atau “tidak setuju”, cukup membingungkan pemilih ketika akan memberikan suaranya dibalik bilik suara.

Merujuk pada penyelenggaraan pemilu sebelum-sebelumnya, sebagian besar pemilih Indonesia sudah terbiasa dengan desain surat suara yang menyertakan foto calon serta nama calon. Mulai dari pemilu kepala daerah itu sendiri yang terdiri dari dua atau lebih pasangan calon kepala daerah yang di setiap desain surat suaranya menyertakan gambar dan nama. Kemudian pemilu DPD dengan foto dan nama calon, sampai dengan pemilu presiden dan wakil presiden yang desain surat suaranya tidak jauh berbeda dengan desain surat suara pilkada yang memiliki lebih dari satu pasangan calon dengan menyertakan foto gambar dan nama pasangan calon.

Sehingga ketika dihadapkan dengan kerta suara yang hanya menyertakan satu foto pasangan calon kepala daerah yang disertai dua kolom setuju dan tidak setuju, sedikit banyak mendorong pemilih untuk mencoblos foto pasangan

calon. Padahal sesuai dengan peraturan KPU pilihan pemilih dinyatakan sah jika terdapat tanda coblos disalah satu kolom setuju atau tidak setuju.



Gambar Surat Suara Calon Tunggal. Sumber: [http://media.viva.co.id/thumbs2/2015/10/17/342923\\_contoh-format-surat-suara-pilkada-\\_663\\_498.jpg](http://media.viva.co.id/thumbs2/2015/10/17/342923_contoh-format-surat-suara-pilkada-_663_498.jpg)

Dalam rangka meminimalisir menurunnya tingkat partisipasi masyarakat yang sebagian besar diklaim karena persoalan tidak sah suara yang diberikan pemilih dalam surat suara. Perbaikan desain surat suara untuk pilkada calon tunggal tepat untuk dilakukan menjelang penyelenggaraan pilkada serentak gelombang kedua, yang bisa saja hanya diikuti oleh satu pasangan calon kembali di beberapa daerah.

Salah satu bentuk perbaikan surat yang dapat digunakan ialah dengan mengadopsi desain surat suara yang sudah

biasa digunakan pada penyelenggaraan pemilu sebelum-sebelumnya. Dengan menyertakan dua kolom layaknya pilkada dengan dua pasangan calon. Kolom pertama berisi foto pasangan calon kepala daerah calon tunggal yang disertai keterangan setuju, sedangkan kolom kedua berisi foto pasangan yang diilustrasikan dan diberikan keterangan tidak setuju. Adapun ketentuan sah tidak sahnya dapat disesuaikan seperti pada pemilu lainnya yakni, pilihan pemilih dinyatakan sah ketika mencoblos gambar, nama, atau nomer urut pasangan calon.

Dengan adanya desain surat yang tidak jauh berbeda tentunya akan memudahkan pemilih dalam menentukan pilihannya karena sudah terbiasa dengan desain surat suara yang pemilih terima pada pemilu sebelumnya. Bahkan, dengan adanya desain tersebut penyelenggara pemilu KPU tidak perlu lagi bersusah paya untuk mensosialisasikan desain surat suara baru.

## **EVALUASI MEKANISME KAMPANYE CALON TUNGGAL**

KPU Kabupaten Tasikmalaya kerap mendapat laporan atas ketidakyakinan penyelenggara di tingkat kecamatan hingga kelurahan dalam menyebar alat peraga kampanye. Segala upaya dalam mengajak pemilih berpartisipasi dalam Pilkada kali ini ditafsirkan menggiring pemilih.

Hal tersebut terungkap dari wawancara bersama Zamzam Zamaludin, Anggota KPU Kabupaten Tasikmalaya, Rabu, 9 Desember 2015. Ia mengungkapkan, ketika menerima alat peraga kampanye dan hendak memasangkan, petugas PPK

dan PPS selalu bertanya dan menunjukkan ketakutannya atas perilaku tak independen.

Tak harmonisnya pengaturan jadi pangkal soal penyebaran alat peraga kampanye yang sering dituding ada keberpihakan penyelenggara di dalamnya. KPU mesti mengacu pada PKPU 7 tentang Kampanye. Pasal 30 mengatakan, KPU memasang alat peraga kampanye pasangan calon.

Ketidakharmonisan pengaturan juga ditemukan pada soal sosialisasi dan pemangan perlengkapan Tempat Pemungutan Suara (TPS). Di TPS 6 SMPI Cipasung, Tasikmalaya, hanya ada satu poster calon kepala daerah. Poster yang memuat profil singkat, visi, dan misi itu dipampang sebagai informasi bagi pemilih sebelum masuk ke bilik TPS.

Ada deviasi dalam Undang-undang 8/2015, Putusan MK soal calon tunggal, hingga pada Peraturan KPU sebagai turunan dari dua aturan tersebut. Undang-undang hingga PKPU masih mengasumsikan pilkada diikuti lebih dari satu pasangan calon. Hanya PKPU 14 yang meski bolong-bolong mengatur secara eksplisit penyelenggaraan pilkada dengan satu pasang calon.

Namun, ketidakharmonisan pengaturan ini tidak bisa menjadi dalih bagi KPU untuk tidak berkreasi meminimalisasi potensi keberpihakan. Dalam sosialisasi, penting ditegaskan tata cara pemilihan setuju dan tidak setuju untuk mengurangi kesan keberpihakan. Penyebaran alat peraga kampanye dari satu pasangan calon bisa juga didampingi dengan penegasan dari KPU bahwa ada ruang

bagi pemilih untuk menyatakan ketidaksetujuannya di surat suara.

## **PERBAIKAN MEKANISME KAMPANYE CALON TUNGGAL**

Mekanisme kampanye yang tidak diatur secara setara—seperti pemilih tidak diberikan porsi pemahaman yang sama pentingnya untuk memilih tidak setuju jika calon tunggal tersebut tidak sesuai dengan harapan pemilih—terbukti berpotensi pada penggiringan pemilih. Tanpa penjelasan ada opsi tidak setuju, pemilu dengan calon tunggal sama saja seperti tidak ada pemilu karena hanya memuluskan satu pasangan calon.

Jika merujuk pada UU 8/2015 pasal 65 terdapat empat bentuk kampanye yang dibiayai oleh negara yakni debat publik, iklan di media massa, penyebaran bahan peraga, dan pemasangan alat peraga kampanye. Keempat bentuk kampanye tersebut tentunya harus disesuaikan dengan penyelenggaraan pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, dengan mengedepankan prinsip *equal playing battle field* atau arena persaingan yang setara meskipun hanya satu calon yang bersaing.

Dalam praktiknya, KPU tidak hanya memfasilitasi empat bentuk kampanye tersebut hanya untuk satu calon tunggal saja. Melainkan KPU tetap harus memberikan ruang sekaligus pemahaman kepada pemilih untuk memberikan suaranya kepada kolom tidak setuju melalui metode sosialisasi dan kampanye. Hal ini karena putusan MK secara tidak langsung melegalkan sekaligus memfasilitasi pilihan

tidak setuju yang dapat dimanfaatkan oleh pemilih untuk menuangkan gagasan golput sebagai bentuk kritik pemilih terhadap kandidat. Jika merujuk pada pemilu sebelumnya golput lebih banyak dilakukan dengan cara tidak hadir ke TPS atau membuat surat suara tidak sah, akan tetapi melalui mekanisme ini pemilih bisa menandai kolom tidak setuju.

Pada sisi lain, keberadaan mekanisme untuk memilih kolom tidak setuju dapat dijadikan sarana mobilisasi pemilih oleh lawan politik atau sekelompok masyarakat yang tidak suka terhadap calon tunggal tersebut dengan mengampanyekan pilih kolom tidak setuju. Padahal, dalam realitasnya, ajakan untuk golput merupakan tindakan yang terlarang dan memiliki sanksi hukum.

Akan tetapi realitanya mekanisme golput ditransformasikan dalam wujud pilihan tidak setuju. Dari sinilah kemudian aturan main penyelenggaraan kampanye menjadi penting untuk dipikirkan secara lebih jauh dengan tetap memfasilitas dua pilihan tersebut dan tetap menegakan hukum pemilu yang ada.

Penyelenggara juga diharapkan bisa mengatur jalannya partisipasi tersebut dengan melarang adanya ajakan untuk memilih tidak setuju melalui metode kampanye hitam (*black campaign*) berbasis pada sara, agama, atau bahkan menggunakan politik uang. Hal ini menjadi penting guna mewujudkan adanya persaingan yang setara dalam pilkada meskipun hanya diikuti oleh satu pasangan calon.

Dalam rangka mewujudkan *equal playing battle field* dalam proses kampanye melalui empat jenis kampanye yang difasilitasi oleh KPU, maka aturan main mengenai

debat publik, iklan di media massa, dan pemasangan serta penyebaran alat peraga harus dibuat setara antara calon tunggal dengan mekanisme pemilihan setuju dan tidak setuju.

**Debat Publik:** Meski hanya diikuti oleh satu pasangan calon debat publik harus tetap dilakukan dengan tujuan membedah visi misi dan program-program yang ditawarkan oleh calon tunggal tersebut. Walaupun hanya terdapat satu calon, panelis dalam debat publik diberikan keleluasaan untuk memberikan pertanyaan-pertanyaan yang bersifat eksploratif kepada kandidat tersebut, serta masyarakat diberikan ruang untuk memberikan pertanyaan secara langsung yang kepada kandidat tersebut. Hal ini menjadi penting karena tidak mungkin ada lawan debat terhadap calon tunggal tersebut yang mewakili kolom tidak setuju. Sehingga mekanisme debat publik dijadikan sebagai arena uji publik terhadap calon tunggal tersebut.

**Iklan Media Massa:** Meski hanya satu pasangan calon, KPU tidak semerta-merta memberikan ruang secara leluasa untuk calon tunggal tersebut berkampanye di media massa. Jika ini terjadi potensi anggapan terhadap KPU yang tidak jauh berbeda dengan tim kampanye calon tunggal akan muncul dimasyarakat dan peluang KPU menghadapi gugatan etik di DKPP akan sangat bisa terjadi. Untuk itu KPU harus bisa mengemas iklan di media massa yang mampu memberikan pemahaman sekaligus pendidikan politik kepada masyarakat bahwa pemilih diberikan ruang untuk memilih “setuju” atau tidak setuju. Salah satu bentuk konkretnya ialah, KPU bisa mengkampanyekan bentuk

surat suara kepada masyarakat.

Pemasangan dan Penyebaran Alat Peraga: Meski hanya satu pasangan calon, tidak berarti hanya terdapat satu alat peraga berupa baliho yang berisi visi-misi, program, disertai foto calon tunggal tersebut yang memenuhi ruang publik masyarakat. Akan tetapi KPU harus membuat, memasang, dan menyebarkan alat peraga yang berisikan mekanisme pemilihan setuju atau tidak setuju terhadap calon tunggal tersebut.

## **PENUTUP**

Keberadaan fenomena satu pasangan calon atau yang dikenal dengan istilah calon tunggal dalam penyelenggaraan pilkada di Indonesia, menyiratkan beberapa catatan kemajuan demokrasi dan catatan persoalan-persoalan demokrasi. Kemajuan demokrasi tercermin dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan solusi bahwa pilkada dengan calon tunggal tetap dilaksanakan dengan mekanisme pemilu melalui desain surat suara yang diubah dengan menanyakan “setuju” atau “tidak setuju” kepada pemilih sebagai sarana mengukur legitimasi satu pasangan calon tersebut.

Pada sisi lain, catatan persoalan dari keberadaan calon tunggal serta desain pemilu yang diputuskan oleh MK tersebut nampaknya berdampak langsung pada menurunnya tingkat partisipasi warga negara. Desain surat suara yang membingungkan pemilih sehingga tidak sedikit surat suara yang dinyatakan tidak sah, serta mekanisme kampanye yang belum mampu menjangkau pemilih secara menyeluruh.

Untuk itu perbaikan desain surat suara dan mekanisme kampanye khusus calon tunggal sudah sepatutnya untuk dilakukan menjelang pilkada serentak 2017.

## REFERENSI

- Ace Project. 2009, December 14. *Election Integrity*. Retrieved from Aceproject.org: <https://aceproject.org/main/english/ei/index.htm>
- Pamungkas, 2009, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta, Univeritas Gadjah Mada
- Perludem. 2015. *Dana Kampanye Pilkada: Pengaturan Teknis Tentang Sumbangan, Pengeluaran, dan Pelaporan Berdasarkan UU No. 1/2015 Juncto UU No. 8/2015*. Jakarta: Perludem
- Reynolds, A, Reily, B, & Ellis, A 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm, IDEA



# "9 DESEMBER 2015" SEBUAH STUDI MENGENAI DINAMIKA PEMUNGUTAN SUARA DI PILKADA 2015

**Heroik M. Pratama & Debora Blandina Sinambela**

## **ABSTRAK**

*Studi ini fokus kepada apa yang terjadi pada hari pemungutan suara di pilkada serentak 2015. Berdasarkan pada media monitoring, terdapat empat persoalan mendasar yang terjadi sebelum dan pada saat pemungutan suara antara lain: pelanggaran administratif, pelanggaran pidana, logistik pemilu, dan potensi kekerasan beserta konflik. Semua persoalan tersebut tentunya mengganggu integritas dan akuntabilitas pemilu. Untuk itu selain menjelaskan empat masalah yang terjadi selama pemungutan suara, studi ini berusaha pula untuk memberikan solusi terkait persoalan tersebut.*

**Kata Kunci:** Pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, logistik, kekerasan, dan konflik.

## **PENGANTAR**

Pemungutan suara pemilihan umum kepala daerah (pilkada) serentak Rabu, 9 Desember 2015 diwarnai

oleh hiruk pikuk pelanggaran pemilu, ancaman konflik kekerasan, sampai dengan logistik yang belum sampai di tempat pemungutan suara (TPS). Pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana menjadi persoalan yang paling dominan terjadi dalam pilkada serentak gelombang pertama tersebut. Masih didapatinya alat peraga yang terpampang menjelang hari pemungutan suara, masih ada pemilih yang belum dapat surat pemberitahuan C6, adanya pemilih yang belum terdaftar DPT, sampai dengan ditemuinya pemilih ganda, menjadi pelanggaran administrasi pemilu yang banyak terjadi di 264 daerah. Sedangkan pelanggaran pidana lebih banyak ditemui dalam wujud politik uang baik dalam bentuk *fresh money* maupun barang.

Meski demikian, keterlambatan distribusi logistik, surat suara tertukar, sampai dengan surat suara rusak menjadi persoalan yang paling mengganggu jalannya pemungutan suara 9 Desember. Sebagian besar keterlambatan logistik terjadi di daerah timur Indonesia yang sulit dijangkau akibat kondisi cuaca yang ekstrim.

Munculnya berbagai problematika menjelang hari pemungutan suara 9 Desember memang sudah diduga oleh banyak pihak, hal ini karena: pertama, waktu penyelenggaraan pilkada serentak gelombang pertama 2015 hadir dibawah kerangka regulasi pemilu yang tergesa-gesa. UU 8/2015 hadir dari revisi terbatas yang waktunya kurang dari satu bulan, sehingga terdapat beberapa kerangka hukum yang kosong seperti ketentuan sanksi politik uang. Kedua, pemungutan suara pilkada serentak yang dilangsungkan pada 9 Desember 2015 dilangsungkan tanpa

mempertimbangkan kondisi cuaca ekstrim yang terjadi dimana Indonesia sedang mengalami musim penghujan.

Berangkat dari hal tersebut, menjadi menarik kemudian untuk memotret lebih jauh problematika yang terjadi pada hari pemungutan suara pilkada serentak 9 Desember 2015. Untuk itu studi ini paling tidak berusaha menjelaskan dua hal: pertama, memetakan empat persoalan yang terjadi pada pemungutan suara pilkada serentak yakni pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana, potensi konflik atau kekerasan, dan logistik. Kedua, selain memetakan persoalan yang ada, studi yang ada dihadapan pembaca ini berusaha untuk melihat latar belakang mengapa permasalahan itu terjadi sampai dengan memberikan solusi sebagai sarana evaluasi untuk pilkada 2017.

Metode yang digunakan dalam studi ini ialah kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Metode ini relevan untuk digunakan karena, studi kasus menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, proses, atau kasus-kasus yang dibatasi oleh waktu dan aktivitas yang menjadi ciri khas dasar metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus (Creswell 2010: 20).

Sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan hanya berbasiskan pada data sekunder melalui pemantauan media yang dilakukan selama masa tenang sampai dengan satu hari pasca pemungutan suara. Adapun beberapa media yang dipantau antara lain Kompas TV, Metro TV, dan TV One. Selain itu, juga dilaksanakan pemantauan di media massa cetak, yakni Koran Kompas, Media Indonesia, dan Koran Republika. Terakhir, aktivitas pemantauan media

dilaksanakan di portal berita rumahpemilu.org, kompas.com, republika online, vivanews, CNN Indonesia, dan tribunnews.

## INTEGRITAS DAN AKUNTABILITAS PEMUNGUTAN SUARA

Tanpa mengenyampingkan berbagai tahapan pemilu lainnya, hari pemungutan suara menjadi tahapan penting dalam penyelenggaraan pemilu. Hal ini karena: pertama, pemungutan suara menjadi indikator dasar penyelenggaraan pemilu berlangsung secara demokratis dengan mengedepankan enam prinsip pemilu yakni jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, atau justru sebaliknya.

Kedua, pemungutan suara menjadi tolak ukur pemenuhan hak asasi manusia terutama hak politik warga negara untuk memilih dapat terpenuhi. Ketiga, pemungutan suara menjadi arena penentu bagi peserta pemilu khususnya partai politik dan kandidat untuk menjalankan fungsinya sebagai *intermediary agent* dalam rangka memperoleh kekuasaan melalui pemilu dengan cara meraih suara terbanyak.

Meski demikian, pada realitasnya proses pemungutan suara sering kali bertolak belakang dengan hakikat dasarnya untuk memastikan proses penyelenggaraan pemilu berjalan secara demokratis karena terjadinya pelanggaran-pelanggaran pemilu seperti: tidak terdaftarnya warga negara sebagai pemilih, terdapatnya pemilih ganda yang bertentangan dengan prinsip *one person one vote one value* (OPOVOV), adanya paksaan atau dihalang-halangnya

pemilih untuk memberikan suara, adanya praktek jual-beli suara, terkendalanya logistik pemungutan suara, adanya konflik atau kekerasan, dan lain sebagainya yang menghambat serta merusak jalannya pemungutan suara.

Jika ditinjau dari kacamata legal formal atau pengakan hukum dalam pemilu, terdapat dua pelanggaran yang dapat mengganggu pemungutan suara antara pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana. UU 8/2015 tentang pemilihan umum kepala daerah Pasal 138 mislanya, menjelaskan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana Pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan. Sedangkan pelanggaran pidana atau yang dalam bahasa UU disebut sebagai tindak pidana pemilihan, UU 8/2015 tidak mengatur secara lebih spesifik mengenai bentuk dan jenis pelanggaran pidana tersebut.

Namun demikian, salah satu bentuk pelanggaran pidana yang paling dominan terjadi ialah praktek jual-beli suara atau yang lebih dikenal dengan istilah *money politics* (politik uang). Secara teoritik politik uang terbagi kedalam tiga bentuk yakni: pertama, *vote buying* atau pembelian suara. Model *vote buying* ini dilakukan dengan cara membeli suara pemilih melalui *fresh money* yang besarnya cukup bervariasi. Schaffer (2007, dalam Sumarto 2014: 30) paling tidak terdapat tiga kriteria dari *vote buying* diantaranya: Pertama, materi yang diberikan oleh politisi untuk ditukar dengan suara pemilih dibagikan beberapa hari atau beberapa

jam menjelang pemilihan umum. Kedua, target penerima materi yang dipertukarkan untuk memperoleh suara pemilih adalah individu dan atau rumah tangga. Ketiga, materi yang dipergunakan untuk membeli suara merupakan barang privat atau barang public yang di “personalisasi” (Scaffer 2007; Hicken 2007, dalam Sumarto 2014: 30).

Kedua, bentuk politik uang yang disebut dengan *pork barrel* atau dalam bahasa Indonesia dikenal politik gentong babi. Secara lebih spesifik konsep *pork barrel* didefinisikan sebagai suatu bentuk penyaluran barang bantuan materi dalam bentuk kontral, hibah, atau proyek pekerjaan umum ke Kabupaten/Kota bahkan desa dari pejabat terpilih (Schaffer 2007, dalam Sumarto 2014: 32). Ketiga, politik uang dalam wujud *club goods* yakni pendistribusian barang kepada kelompok-kelompok sosial masyarakat menjelang hari pemungutan suara. Barang yang didistribusikan sendiri cenderung beranekaragam sesuai dengan kebutuhan kelompok sosial masyarakat tersebut.

Ditengah paradoks yang sering kali muncul menjelang bahkan hari pemungutan suara inilah, kemudian sering kali menjadikan proses pemungutan suara bahkan yang lebih secara umum pemilu itu sendiri menjadi tidak demokratis karena terdapat praktek-praktek yang tidak mencerminkan prinsip dasar demokrasi itu sendiri yang menitikberatkan hak politik warga negara tanpa adanya paksaan ataupun imbalan uang. Dari sinilah kemudian internasional IDEA dalam studinya “*Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjaun Kembali Kerangka Hukum Pemilu*” (2002) menjelaskan paling tidak terdapat

tujuh indikator dasar yang harus dipenuhi untuk menjamin integritas pemungutan suara antara lain:

1. Harus ada proses yang secara jelas mengidentifikasi pemilih yang berhak menggunakan ketentuan pemberian suara alternatif serta mencegah pemberian suara berganda.
2. Ketentuan pemberian suara khusus hanya boleh diterapkan dalam situasi yang didefinisikan dengan jelas, misalnya dalam hal-hal di mana pemilih tidak dimungkinkan secara fisik untuk pergi ke tempat pemungutan suara. Namun, beberapa wilayah hukum dapat memberikan pengecualian terhadap hal ini karena alasan-alasan khusus, misalnya, memperbolehkan sebagian besar pemilihnya untuk memberikan suara melalui surat pos.
3. Perwakilan partai dan calon serta pemantau pemilu harus diperbolehkan untuk memantau tempat pemungutan suara khusus.
4. Jumlah kertas suara dengan nomor seri dan fitur-fitur keamanan lainnya yang digunakan serta jumlah yang dikembalikan belakangan harus dicatat secara resmi dan terbuka.
5. Jumlah kertas suara yang dikeluarkan harus sesuai dengan jumlah permintaan yang diterima, ditambah sejumlah kecil kertas suara ekstra untuk para pemilih yang mendapatkan kertas suara rusak.
6. Nama dan jumlah pemilih yang mengajukan permintaan penggunaan ketentuan khusus itu harus

dicatat di tempat pemungutan suara.

7. Juga harus ada aturan-aturan lain untuk menghindari pemberian suara ganda. Harus pula diatur jika terjadi sesuatu yang mencurigakan seperti tingginya proporsi suara satu partai atau kandidat di daerah tertentu.

## **PELANGGARAN ADMINISTRASI**

Pelanggaran administrasi pemilihan adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, di luar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan.

Beberapa contoh jenis pelanggaran administrasi misalnya tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta pemilu, menggunakan fasilitas pemerintah saat kampanye, tidak melaporkan rekening kampanye, atau adanya pelanggaran kewajiban dari pemantau pemilu.

Dalam pelaksanaan Pilkada Serentak 2015, salah satu pelanggaran yang paling banyak terjadi adanya ketidakpatuhan pasangan calon terhadap pelaporan dana kampanye. Sehari jelang pemungutan suara, Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Bitung membatalkan pencalonan pasangan walikota dan wakil walikota nomor urut 7 karena terlambat menyerahkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor

8 Tahun 2015 Tentang Dana Kampanye Peserta Pilkada mengaskan pasangan calon wajib menyerahkan tiga laporan dana kampanye. Ketiganya adalah laporan awal dana kampanye, laporan penerimaan sumbangan dana kampanye dan laporan pemasukan dan pengeluaran dana kampanye. Apabila pasangan calon tidak mematuhi ketentuan tersebut maka sanksinya adalah pembatalan calon.

Tujuan dari penyerahan laporan ini untuk menjadi panduan pasangan calon mempertanggungjawabkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanyenya. Laporan ini kemudian menjadi acuan auditor untuk memeriksa kepatuhan pasangan calon terhadap aturan dana kampanye. Pasangan calon dituntut untuk patuh pada aturan sumber dana dan batasan kampanye yang diatur oleh KPU.

Meskipun pasangan calon menyerahkan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye. Akan tetapi laporan tersebut belum mencerminkan pengeluaran sebenarnya. Misalnya di Palu, salah satu pasangan calon dilaporkan tidak transparan melaporkan dana kampanye yang mencapai Rp 2 Miliar. Hal ini juga terjadi di daerah lain seperti Depok, Semarang dan Jember.

Tidak ada satupun sanksi yang diberikan kepada pasangan calon yang tidak patuh terhadap ketentuan dana kampanye, meskipun rekening khusus kurang mencerminkan arus pemasukan dan pengeluaran dana kampanye pasangan calon. Hal ini karena sembilan dari 27 pasa bertransaksi tunai lebih dari 50% dari total dana kampanye, tetapi saldo awal dan akhir tidak berubah.

Selain mengenai pelaporan dana kampanye, masalah

daftar pemilih menjadi penting untuk dibahas di Pilkada 2015. Pemilih yang terdaftar di Pileg dan Pilpres, justru ditemukan tidak terdaftar lagi di Pilkada, padahal rentang waktu penyelenggaraan pemilu tersebut masih dekat. Hal ini ditemukan Kabupaten Ngada, NTT dimana ratusan pemilih tidak terdaftar di DPT. Di Tangerang Selatan, hingga H-1 DPT Pilkada belum bisa dipastikan berapa jumlahnya.

Meskipun KPU menyediakan solusi bagi pemilih yang tidak terdaftar di DPT bisa diakomodir dalam daftar pemilih tambahan, akan tetapi faktanya pemilih tambahan sering menjadi sumber masalah baru dalam pemilu. Bawaslu Jambi menemukan 500 nama dalam daftar pemilih tambahan bermasalah, terutama di Kabupaten Bungo dan Tebo.

Permasalahan DPT akibat kegandaan administrasi penduduk juga masih terjadi. Di Purworejo, Panwas menemukan ada 3.712 pemilih ganda dalam daftar pemilih. Sementara di Manado ditemukan 23 pemilih dengan satu NIK.

Tidak bisa dipungkiri, kesalahan DPT salah satunya berasal dari kacaunya administrasi kependudukan. Sehingga sumber data yang diturunkan menjadi DPT harus diperbaiki. DPT Pilkada masih bersumber dari DAK2 Kementrian Dalam Negeri yang keakuratannya diragukan.

Selain itu pemutahiran data pemilih diharapkan mampu mengkoreksi kebenaran data dengan fakta dilapangan. Akan tetapi petugas pemutahiran data pun masih tidak bekerja maksimal dengan jumlah yang minim serta lemahnya

pengawasan aktifitas pemutahiran data.

Pemberitahuan memilih atau formulir C6 banyak yang tidak sampai kepada pemilih. Bawaslu Sumbar menyatakan bahwa banyak formulir C6 yang belum didistribusikan kepada pemilih. Di Depok misalnya, hingga H-1 pencoblosan, banyak warga Depok belum mendapat undangan. Di Manokwari, formulir C6 justru dibagikan secara diskriminatif.

Dalam satu rumah, empat orang terdaftar dalam DPT akan tetapi yang menerima undangan C6 hanya dua orang. Permasalahan C6 ini sangat mengemuka dalam sidang sengketa hasil di MK. Pemohon dan saksi ahli menilai ada unsur kesegajaan pembagian C6 tidak menyeluruh dan mempolitisasi undangan memilih. Kebanyakan masyarakat menganggap jika tidak mendapat undangan maka tidak memilih. Hal ini dimanfaatkan pihak-pihak tertentu untuk menguntungkan calon tertentu. Ke depan harus ada mekanisme pemberitahuan memilih yang lebih efektif. Sehingga sumber informasi pemberitahuan memilih tidak hanya dari C6.

Dalam tata cara pemberian suara, di sejumlah daerah di Papua memang boleh menggunakan sistem noken. Penggunaan noken juga dipertegas hanya didaerah yang sebelumnya menggunakan noken, sementara di daerah yang bukan menggunakan noken maka tidak diperbolehkan.

Surat Edaran KPU Provinsi Papua mempertegas dari seluruh daerah yang ikut Pilkada Serentak di Papua, hanya Yahokimo yang diperbolehkan menggunakan sistem noken. Akan tetapi faktanya di Asmat, pemilih menggunakan sistem

noken dalam pemungutan suara. Dari 19 distrik, terdapat 13 distrik yang justru melaksanakan dengan mekanisme noken. Selain di Asmat, sistem noken ternyata juga diterapkan di TPS 9 Kelurahan Kalisusudi Nabire. Adanya penggunaan noken di daerah yang bukan sistem noken menyebabkan dilakukannya coblos ulang di TPS tersebut.

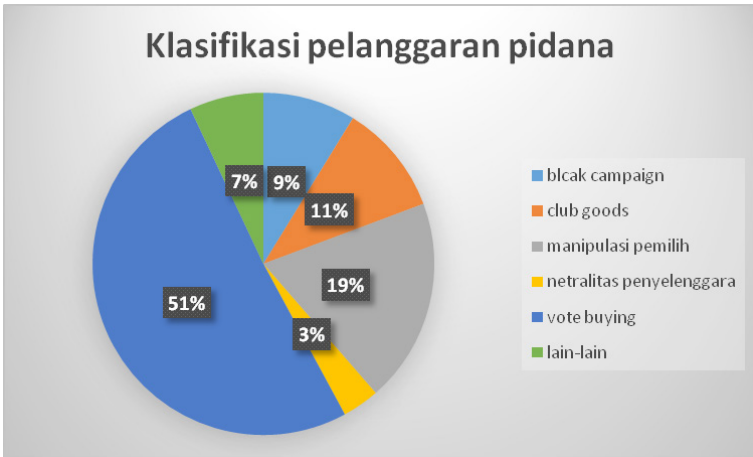
KPU RI maupun KPU Papua tidak mengatur secara tegas penggunaan noken. Sehingga dengan tidak adanya aturan yang jelas, masyarakat membuat sendiri aturan sistem noken. Selain itu, pemberian dukungan kepada pasangan calon tertentu sulit untuk dibuktikan. Kesepakatan masyarakat untuk mengukung pasangan tertentu perlu diadmitrasikan untuk mencegah adanya manipulasi suara. Penggunaan sistem noken perlahan-lahan harus dihilangkan karena tidak sesuai dengan prinsip universal pelaksanaan pemilihan umum one man one vote one value.

## **PELANGGARAN PIDANA**

Pelanggaran pidana pemilu menjadi salah satu persoalan paling banyak terjadi menjelang hari pemungutan suara sampai pada hari H pemungutan suara. Berdasarkan pemantauan media yang dilakukan oleh Perludem semenjak masa tenang sampai dengan hari pemungutan suara Rabu, 9 Desember 2015 dari 145 temuan 57 diantaranya ialah pelanggaran pidana pemilu.

57 temuan pelanggaran pidana pemilu yang terjadi pada saat masa tenang dan hari pemungutan suara diklasifikasikan kedalam lima bentuk pelanggaran pidana diantaranya: *money politics* yang terbagi kedalam dua jenis

*vote buying* dan *club goods*, kemudian *black campaign*, manipulasi pemilih, serta netralitas penyelenggara.



(sumber diolah dari hasil pemantauan media dari tanggal 8-9 Desember 2015)

Pertama, praktek *vote buying* atau pembelian suara dengan memberi uang dalam wujud “*fresh money*” paling banyak terjadi dengan jumlah temuan sebanyak 29. Besaran uang yang diberikan kepada pemilih sendiri cukup bervariasi mulai dari Rp. 25.000 sampai Rp. 100.000 yang pendistribusiannya melalui berbagai perantara seperti elit lokal setempat, kepala desa, sampai dengan penyelenggara pemilu seperti anggota KPPS.

Di Boyolali misalnya, didapat anggota KPPS yang membagikan formulir C6 sebagai undangan pemilih berserta uang Rp. 25.000. Kemudian, di Kabupaten Kediri Panwaslu memproses aparat desa setempat yang terbukti melakukan *vote buying* sebesar Rp. 50.000 pada masa

tenang. Bahkan di Kepulauan Meranti, terdapat warga yang melaporkan bahwa dirinya menerima uang sebesar Rp. 100.000 sebagai bentuk ajakan untuk memilih salah satu calon kepala daerah. Selain dalam wujud *fresh money*, *vote buying* terjadi pula dalam wujud kendaraan roda empat. Di Kabupaten Sleman Daerah Istimewa Yogyakarta, pada masa kampanye beredar kupon undian berhadiah mobil yang disertai dengan gambar salah satu pasangan calon.

Tidak hanya menysasar pemilih, penyelenggara pemilu menjadi target praktek *vote buying* dengan tujuan untuk mempengaruhi hasil pemungutan suara seperti yang terjadi di Cianjur. Polisi melakukan tangkap tangan suap sebesar Rp. 8.200.000 kepada salah satu Ketua Panitia Pemungutan Suara (KPPS) dan tangkap tangan terhadap pejabat pemerintah daerah setempat serta salah satu anggota desa yang didapati membawa 300 juta rupiah yang belum diketahui maksud serta tujuannya.

Kedua, *money politics* dalam wujud *club goods* yakni pemberian barang yang ditujukan pada sekelompok atau komunitas sosial masyarakat tertentu. Di Kabupaten Malang misalnya, terdapat oknum KPPS yang diketahui membagikan sarung dan stiker kepada pemilih. Ada pula staff pengajar di salah satu univertitas yang dilaporkan kepada panita pengawas pemilu karena membagikan atribut kampanye salah satu calon kepala daerah. Selain itu, didapati pula minyak goreng dan berbagai jenis kebutuhan primer lainnya yang dibagi-bagikan kepada kalangan ibu rumah tangga.

Ketiga, kampanye hitam atau dalam ilmu politik

lebih dikenal dengan istilah *black campaign* yakni menyebarluaskan isu tidak baik kepada salah satu kandidat untuk mempengaruhi tingkat elektabilitas dan masih dilakukannya kampanye pada masa tenang. Masih terjadi dalam penyelenggaraan pilkada serentak 2015. Berdasarkan tayangan disalah satu stasiun televisi swasta, terdapat salah satu calon kepala daerah yang digugurkan pencalonannya dan divonis tiga bulan penjara karena melakukan fitnah terhadap lawan politiknya. Selain itu, sebagai salah satu daerah menerapkan mekanisme pemilihan calon tunggal. Menjelang hari pemungutan suara di Kabupaten Timor Tengah Utara, beredar ajakan untuk tidak memilih calon tunggal.

Keempat, masih terdapat penyelenggara pemilu yang berpihak bahkan mengkampanyekan salah satu kandidat kepala daerah. Persoalan netralitas penyelenggara pemilu ini paling banyak terjadi di level PPS dan KPPS. Di Maluku Utara misalnya, terdapat puluhan warga yang mengeluhkan dan mempertanyakan sikap lurah di salah satu desa yang melakukan rekrutmen petugas KPPS yang dianggap tidak netral dan berpihak kepada salah satu kandidat. Bahkan di Purworejo salah satu anggota PPS mundur dari jabatannya karena ikut berpartisipasi dalam kegiatan kampanye salah satu pasangan calon kepala daerah.

Kelima, persoalan klasik berkaitan dengan pendaftaran pemilih yang dapat berujung pada manipulasi pemilih masih banyak ditemukan selama hari tenang sampai dengan hari pemungutan suara. Di Ogan Ilir sebanyak 3.400 Daftar Pemilih Tetap (DPT) dicoret karena bermasalah. Salah satu

kabupaten di Sumatera Selatan menjelang hari pemungutan suara terdapat 8.700 jumlah pemilih tambahan karena proses pengelolaan pendaftaran pemilih yang tidak terkonsolidasi dengan baik. Di Kabupaten Seram Bagian Timur (SBT) Maluku, berhasil mengamankan seorang penyusup karena melakukan pencoblosan dengan menggunakan surat undangan orang lain.

## **LOGISTIK PEMUNGUTAN SUARA**

Surat suara merupakan salah satu perlengkapan utama dalam pemungutan suara. Sebagai instrumen untuk memenuhi hak politik warga negara, jumlah surat suara haruslah sesuai dengan jumlah pemilih dan memuat keterangan nama maupun gambar pasangan calon kepala daerah terkait. Hal ini karena melalui surat suaralah representasi politik warga negara dari “suara” berubah menjadi “kursi” di pemerintahan ditentukan.

Untuk menjaga kemurnian surat suara sekaligus integritas pemilu, paling tidak terdapat dua Indikator yang harus dipenuhi berdasarkan studi yang dilakukan oleh IDEA (2002) antara lain: Jumlah kertas suara dengan nomor seri dan fitur-fitur keamanan lainnya yang digunakan serta jumlah yang dikembalikan belakangan harus dicatat secara resmi dan terbuka. Jumlah kertas suara yang dikeluarkan harus sesuai dengan jumlah permintaan yang diterima, ditambah sejumlah kecil kertas suara ekstra untuk para pemilih yang mendapatkan kertas suara rusak.

Meski demikian, adanya keterlembatan pendistribusian surat suara, surat suara yang jumlahnya tidak sesuai,

dan surat suara rusak. Sudah menjadi persoalan klasik dan ceremonial rutin menjelang hari pemungutan suara. Berdasarkan pemantauan yang dilakukan selama masa tenang sampai hari pemungutan suara terdapat 36 kasus yang berkaitan dengan logistik terutama surat suara.

Pertama, keterlambatan proses pengiriman logistik surat suara 9 Desember menjadi persoalan yang paling banyak terjadi terutama di daerah timur Indonesia. Kontur geografis yang sebagian besar terdiri dari dataran tinggi ditambah dengan tingginya curah hujan seras sulit akses transportasi menuju tempat pemungutan suara (TPS), menjadi latar belakang utama terjadinya keterlambatan distribusi logistik.

Di Yahukimo, dua hari menjelang pemungutan suara dari 51 kecamatan yang ada baru 36 kecamatan yang mampu terdistribusi dengan baik. Selain karena kondisi cuaca yang ekstrim, pencairan anggaran untuk penyewaan transportasi udara menjadi salah satu faktor penghambat pendistribusian (Kompas 2015). Hal serupa terjadi pula di Kabupaten Supiori Papua, akibat cuaca buruk pendistribusian logistik terpaksa ditunda sementara satu hari menjelang hari pencoblosan. Bahkan terdapat petugas logistik yang dinyatakan sudah hilang selama lima hari di hutan, dan warga Kampung Towe Kerom gagal melakukan pencoblosan akibat keterlambatan distribusi surat suara.

Tidak hanya di daerah-daerah Papua saja, di pulau Jawa dengan akses transportasi yang memadai. Mengalami penundaan pendistribusian logistik juga di Kabupaten Malang akibat tingginya curah hujan.

Kedua, adanya gambar dan nama kandidat di surat suara yang tidak sesuai atau dinyatakan rusak sedikit banyak terjadi menjelang hari pemungutan suara yang sebagian besar di musnahkan. KPU Provinsi Jambi misalnya, memusnahkan 447.330 surat suara yang dinyatakan rusak. Hal serupa terjadi pula di Denpasar, Ponorogo, Ngawi, Sleman, Medan, Oku Selatan, Depok, dan juga Balikpapan. Adanya pemusnahan surat suara yang dinyatakan rusak merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu untuk meminimalisir penyalahgunaan surat suara.

Selain itu, di Tasikmalaya sebagai daerah yang mempraktekan penyelenggaraan pemilu dengan satu pasangan calon. Banyak memperoleh keluhan yang berkaitan dengan disain surat suara yang tidak aksesibel bagi kalangan disabilitas, akibat huruf braille yang terlalu kecil sehingga sulit untuk dibaca.

Sedangkan, jumlah ketersediaan surat suara yang tidak sesuai dengan jumlah DPT terjadi di Kabupaten Aru. Akan tetapi bukan berarti terjadi kekurangan surat suara, melainkan jumlah surat suara yang berlebih. Jumlah DPT di Kabupaten Aru sebanyak 56.399 yang berarti seharusnya dicetak sebanyak 57.808 lembar (ditambah 1.409 surat pandangan), tetapi dicetak sebanyak 63.000 lembar (Tabloid Judi 2015).

## **ANCAMAN KONFLIK DAN KEKERASAN**

Pada dasarnya, pemilu merupakan konflik yang dilembagakan karena ada persaingan untuk merebut maupun mempertahankan kekuasaan. Akan tetapi sering

sekali pertarungan ini terbawa dalam konflik fisik yang menyebabkan kerugian materil hingga korban jiwa. Terlebih dalam Pilkada, ikatan emosional yang dekat antara pasangan calon dan pendukung dianggap salah satu faktor penyebab tingginya konflik di pilkada.

Dalam catatan The Habibie Center, selama kurun waktu 2005-2013, pilkada secara langsung telah menimbulkan konflik di beberapa daerah diantaranya Kabupaten Padang Pariaman (2005), Kabupaten Tuban (2006), Provinsi Maluku Utara (2007), Kabupaten Gowa (2010), Kabupaten Ilaga (2011), Provinsi Aceh (2012) dan Kota Palopo (2013). Konflik berujung pada terjadinya tindakan anarkis dan kekerasan. Dalam rentang waktu yang sama, konflik kekerasan fisik menyebabkan korban jiwa sebanyak 70 orang, korban luka sebanyak 107 orang, 279 rumah rusak dan pertokoan dibakar.

Dengan sejarah konflik di Pilkada, sejumlah pihak menghawatirkan pelaksanaan Pilkada Serentak 2015 di 269 daerah. Sebab apabila konflik di sejumlah daerah juga terjadi serentak, jumlah personil keamanan tidak cukup mengantisipasi. Apalagi di daerah-daerah yang memiliki sejarah konflik horizontal seperti Papua dan Maluku.

Namun kenyataannya, konflik horizontal yang terjadi tidak begitu mencuat. Pelaksanaan pemungutan suara pada 9 Desember cenderung aman. Justru ancaman kekerasan yang meningkat berasal dari konflik vertikal antara penyelenggara pemilu dengan masyarakat terlebih pasangan calon.

Hal ini terlihat dari terbakarnya sembilan gedung

Komisi Pemilihan Umum (KPU) daerah. Hingga saat ini kasus terbakarnya gedung KPU belum diusut tuntas apakah memang terbakar atau adanya unsur kesengajaan. Jika dilihat dari tahapan pilkada, tujuh dari sembilan gedung diketahui terbakar setelah masa pendaftaran calon dan penetapan calon. Sementara dua lainnya sebelum dimulainya masa pencalonan.

KPU Buru Selatan terbakar 17 Maret 2015; KPU Mimika terbakar 6 Juni 2015; KPU Musi Banyuasin, terbakar 26 Juli 2015; KPU Provinsi Jawa Barat terbakar 7 Agustus 2015; KPU Ketapang terbakar 21 September 2015; KPU Bengkulu Selatan terbakar 6 Oktober 2015; KPU Timor Tengah Utara terbakar 11 Oktober 2015 dan KPU Kota Surabaya terbakar 06 November 2015. Sementara pada tahun sebelumnya, hanya ada dua yang terbakar yakni kantor KPU Toraja Utara (2014) dan kantor KPU Maybarat (2011).

Dari beberapa kejadian memang terlihat adanya motif kesengajaan, seperti di kantor KPU Kabupaten Ketapang yang terbakar pada September 2015. Di bagian luar kantor ditemukan adanya semacam bakaran yang berupa sumbu panjang dari luar kantor KPU hingga ke bagian bawah kantor KPU. Dalam rapat evaluasi Pilkada Serentak bersama Komisi II DPR RI, Menteri Dalam Negeri Tjahyo Kumolo mengatakan KPU Kalimantan tengah ternyata sengaja dibakar sehingga diminta diusut.

Kekerasan terhadap penyelenggara juga dialami langsung seperti penusukan terhadap anggota KPU Kepahiang, Windra Purnawan. Penusukan terjadi pasca pengumuman keputusan panwaslu terkait dengan sengketa Pilkada antara

KPU dengan salah satu pasangan calon yang gagal mengikuti Pilkada Kepahiang. Pihak kepolisian akhirnya menetapkan empat orang tersangka penusukan.

Tindak kekerasan dan intimidasi terhadap komisioner KPU di daerah bukanlah kejadian pertama terjadi. Sebelumnya, menjelang pengundian nomor urut pasangan calon bupati dan wakil bupati Tolitoli, terjadi insiden pemukulan terhadap Ketua KPU Tolitoli, Hambali Mansur oleh massa salah satu pendukung pasangan kandidat.

Di Boven Digoel setelah KPU mengumumkan membatalkan salah satu pasang calon, Ketua KPU Boven Digoel dibawa oleh orang yang tidak dikenal dan dipukuli. Lainnya adalah perusakan Kantor KPU Manggarai Barat, dan intimidasi kepada anggota KPU Mataram. Bahkan ada pula pembacokan calon kepala daerah di Lamongan.

Dilihat dari masa terjadinya kekerasan, kebanyakan konflik muncul pada masa pencalonan maupun pasca penetapan calon. Tentu hal ini berkaitan dengan sudah semaksimal apa mekanisme sengketa pencalonan dan profesionalisme penyelenggara dalam menetapkan calon. Perlu juga dilihat, apakah konflik ini juga dipicu oleh diperbolehkannya partai yang mengalami dualisme kepengurusan mengusung calon. Kemudian ketika terjadi sengketa, kualitas putusan secara tidak langsung dipengaruhi oleh kualitas Sumber Daya Manusia yang memutus.

## **PENUTUP**

Masih banyaknya catatan persoalan pada masa tenang

sampai dengan hari pemungutan suara di Pilkada Serentak gelombang pertama 9 Desember 2015, perlu menjadi bahan evaluasi serius menjelang pilkada serentak gelombang kedua 2017. Evaluasi tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yakni revisi regulasi UU 8/2015 tentang pilkada sampai dengan evaluasi bagi penyelenggara dan peserta pemilu.

Revisi UU 8/2015 dapat meminimalisir secara langsung pelanggaran administrasi maupun pelanggaran pidana yang terjadi selama masa tenang sampai dengan hari pemungutan suara. Adanya pemilih ganda yang akar persoalannya berasal dari sumber data kependudukan, dapat diatasi dengan cara memberikan kewenangan kepada KPU dalam undang-undang pilkada sebagai lembaga tunggal yang mengkonsolidasikan data kependudukan dari berbagai lembaga negara yang mengurus data kependudukan. Sehingga KPU dapat memetakan sekaligus mengkonsolidasikan data kependudukan yang selama ini berceceran dan cenderung berbeda antara satu dengan lainnya.

Begitu pula dengan proses kampanye, UU 8/2015 hanya menjelaskan ketentuan larangan menggunakan politik uang tetapi tidak ada satupun pasal yang menjelaskan ketentuan sanksi mengenai politik uang. Persoalan inilah yang ikut serta melatarbelakng mengapa masih terjadinya politik uang menjelang hari pemungutan suara. Sehingga menjadi penting kemudian revisi uu pilkada memuat ketentuan penegakan hukum pemilu yang tidak hanya memberikan larangan tetapi sanksi tegas bagi setiap pelaku politik uang.

Dari segi laporan dana kampanye, sejauh ini UU 8/2015

hanya mengamanahkan adanya audit kepatuhan semata yang tidak memberikan keluluasaan kepada auditor untuk melakukan pelacakan lebih jauh berkaitan dengan sumber pemasukan dan pengeluaran masing-masing kandidat dalam kampanye. Padahal diperlukan pengawasan melekat dengan mengumpulkan data/angka pembandingan biaya kampanye pasangan calon. Untuk itu revisi UU Pilkada harus merubah ketentuan audit laporan dana kampanye dari audit kepatuhan menjadi audit investigatif.

Selain itu, jika terbukti secara sengaja melakukan manipulasi laporan atau justru tidak melaporkan dana kampanye dapat dikenakan sanksi denda dan sanksi administratif bagi partai politik pengusung dengan cara tidak diperkenankan kembali mencalonkan calon kepala daerah dalam kurun waktu sekali penyelenggaraan pilkada berikutnya. Hal serupa diberlakukan pula pada pasangan calon yang tidak bisa mencalonkan diri di penyelenggaraan pemilu dan pilkada berikutnya.

Hal lain yang perlu dipertimbangkan ketika melakukan revisi UU Pilkada ialah penentuan waktu penyelenggaraan pemungutan suara. Penyelenggaraan pilkada 2015 yang waktunya tidak jauh dari penyelenggaraan Pemilu 2014, nyatanya memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap proses pemungutan suara. Belum lagi ditentukannya waktu penyelenggaraan pada bulan Desember, yang memiliki kontribusi nyata kepada terhambatnya proses pendistribusian logistik di beberapa daerah timur Indonesia, yang disebabkan oleh faktor cuaca dan akses ke daerah-daerah tertentu. Untuk itu UU Pilkada yang baru kelak

perlu memperhitungkan waktu pemungutan suara yang mempertimbangkan kondisi geografis di daerah.

Pada sisi lain, untuk membenahi perosalan netralitas penyelenggara perlu ada pembenahan mekanisme rekrutmen penyelenggara yang tidak lagi dibebankan pada preferensi kepala desa. UU Pilkada serentak yang baru harus memberlakukan proses rekrutmen penyelenggara pemilu sampai dengan level KPPS yang sifatnya terbuka dengan membentuk panitia seleksi.

Sedangkan masih diwarnainya konflik dan kekerasan perlu menjadi perhatian serius bagi apratur penegak hukum di Indonesia, termasuk bagi penyelenggara pemilu yang perlu sejak dini memetakan daerah-daerah mana saja yang dianggap rawan konflik. Berkaca pada penyelenggaraan pilkada serentak 2015, masa paling rawan bukanlah ketika pemungutan suara akan tetapi pasca pendaftaran dan penetapan pasangan calon. Personil keamanan sebaiknya diturunkan sejak tahapan pencalonan dimulai, dan pengamanan anggota KPU ditingkatkan terlebih daerah yang memiliki sengketa pencalonan. Selain menjamin independensi dan kompetensi penyelenggara, juga perlu memperbaiki mekanisme sengketa yang ada sehingga menjamin rasa keadilan peserta pilkada.

## REFERENSI

- Creswell 2010, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- IDEA, 2002, *Standar-Standar Internasional Untuk Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali*

*Kerangka Hukum Pemilu*, IDEA, Swedia.

Perludem 2015, Siaran Pers Perkumupulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, “*Catatan Hari H*”, 9 Desember.

Stoke, S 2009, Pork by Any Other Name Building Conceptual Scheme of Distributive Politics, dalam kolaborasi buku yang di editori oleh Valeria Brusco, Thad Dunning, & Marcelo Nazareno.

Sumarto, M 2014, Perlindungan Sosial Dan Klientelisme Makna Politik Bantuan Tunai Dalam Pemilihan Umum, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.



# **PENGARUH KETERBUKAAN DATA TERHADAP INOVASI, GERAKAN SOSIAL, DAN PARTISIPASI POLITIK DALAM PILKADA SERENTAK 2015**

**Diah Setiawaty & Sebastian Vishnu Bhaskara**

## **ABSTRAK**

Tuntutan terhadap adanya pemilu yang jujur dan adil semakin tidak terelakkan terutama setelah masuknya era keterbukan informasi dan seiring dengan kemajuan teknologi informasi. Tuntutan ini menghasilkan gerakan-gerakan politik baru yang memanfaatkan kemajuan jaman dan teknologi informasi. Menghadapi gelombang ini, lembaga negara dan penyelenggara pemilu pun mulai berbenah diri dan melakukan berbagai inovasi. Dimulai dari beragam keterbukaan pada saat Pemilihan Umum DPR/DPD dan DPRD serta pemilihan umum Presiden tahun 2014. Gelombang inovasi ini terus berkembang hingga ke Pemilihan Kepala Daerah secara serentak. KPU melalui regulasinya mengenai data terbuka yang termaktub dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.5 tahun

2015 Pasal 50 mengenai akses data dan informasi. Di dalam PKPU yang mengatur tentang sosialisasi dan partisipasi masyarakat dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota inilah untuk pertama kalinya ada peraturan yang jelas terkait akses data terbuka di lembaga pemilihan umum. Terdapat korelasi yang kuat antara keterbukaan data dan informasi terhadap transparansi dan akuntabilitas pemerintah dan juga lahirnya gerakan sosial politik baru yang melahirkan partisipasi pemilih berteknologi (civic-tech). Tulisan ini mengevaluasi berbagai keterbukaan data yang dilakukan oleh KPU/Bawaslu dan mengelaborasi gerakan sosial civic tech dan open data yang muncul pada Pilkada Serentak 2015. Tulisan ini juga mencoba menjawab pertanyaan bentuk partisipasi seperti apa yang muncul ketika pemerintah dalam hal ini KPU membuka data-data publik? Dan bagaimana inovasi, partisipasi dan gerakan sosial terbentuk di era digital? Serta langkah-langkah apa yang harus dilakukan oleh penyelenggara pemilu untuk bersinergi bersama dengan gerakan sosial tersebut guna memperkuat transparansi dan akuntabilitas.

**Kata Kunci:** transparansi, data terbuka, keterbukaan, partisipasi, pemilu kepala daerah, pilkada, inovasi, *civic-tech*

## PENGANTAR

Kebutuhan akan keterbukaan data dan informasi kini semakin meningkat setelah Indonesia memasuki era digital

age. Hal ini menjadi tidak terelakkan sejak berkembang pesatnya teknologi informasi dan perkembangan internet di Indonesia. Menurut Asosiasi Penyedia Jasa Internet Indonesia (APJII) pada tahun 2015 jumlah pengguna internet di Indonesia sudah mencapai 88, 1 juta jiwa<sup>1</sup>. Selain itu penggunaan media sosial di Indonesia juga sangat tinggi. Di dalam laporan yang diajukan oleh We Are Social, di Indonesia terdapat 72 juta pengguna aktif media sosial, dimana 62 juta penggunanya melakukan akses melalui perangkat mobile. Hal ini menjadikan pangsa pasar media sosial di Indonesia sangat tinggi hingga Jakarta kerap disebut sebagai Ibu kota sosial media. Pengguna facebook di Indonesia misalnya menempati urutan ke empat dari jumlah pengguna di seluruh dunia, sekitar 48 juta jiwa yang menggunakan Facebook. Kemajuan teknologi informasi dan penyiaran media masa yang meluas telah memberikan kontribusi untuk meningkatkan kebutuhan hiruk pikuk informasi. Perkembangan teknologi informasi telah memunculkan berbagai optimisme akan peran pentingnya di masa depan sebagai media komunikasi utama, yang menawarkan berbagai kemudahan di berbagai aspek kehidupan sosial, termasuk politik dan demokrasi.

Berbagai fenomena ini dipicu oleh perkembangan media sosial itu sendiri, melihat ekologi dari media sosial saat ini telah tumbuh sedemikian maju hingga pertumbuhannya memungkinkan berbagai interaksi sosial, percakapan dan partisipasi meningkat hingga ke taraf yang tidak pernah

---

1 Profil Pengguna Internet Indonesia Tahun 2015. <http://blog.idkeyword.com/profil-pengguna-internet-di-indonesia-tahun-2015/>.

dirasakan sebelumnya. Kemajuan teknologi ini juga memungkinkan terjadinya produksi dan akselerasi ilmu pengetahuan. Internet di dalam konteks ini menyediakan penyaluran untuk membuat koneksi dan saluran dimana ilmu pengetahuan ini dapat mengalir. Ruang baru ini berbentuk jaringan yang kompleks dan berkelindan antara aktor, jejaring hubungan, kluster komunitas atau grup, dan jembatan antara hubungan lintas kelompok. Oleh karena itu pembentukan hubungan dan konfigurasi menjadi salah satu alat yang paling penting dalam pembentukan alat untuk partisipasi sosial dan politik (Siemens, 2006)<sup>2</sup>.

Peningkatan status sosial ekonomi yang diiringi berkembangnya pengetahuan politik masyarakat dan menjadikan informasi, isu-isu aktual sebagai santapan sehari-hari. Era keterbukaan informasi dan komunikasi dari berbagai sumber media masa termasuk internet secara tidak langsung meningkatkan pula kesadaran masyarakat peduli kepada masalah politik. Pada gilirannya di masyarakat terjadi berbagai perubahan sosial dan bahkan pola pikir masyarakat dan dalam konteks partisipasi politik, maka muncul sebuah bentuk baru partisipasi pemilih. Bentuk baru partisipasi pemilih ini juga terkait erat dengan gerakan yang diinisiasi oleh generasi muda.

Di dalam konteks pemilu ada banyak sekali sarana aktivisme pemuda dan partisipasi pemilih. Hal ini pun

---

2 Siemens G. (2006). *Knowing knowledge*. Creative Commons. Retrieved August 30, 2011 from [http://www.elearnspace.org/KnowingKnowledge\\_LowRes.pdf](http://www.elearnspace.org/KnowingKnowledge_LowRes.pdf). di dalam Mora, Fernando Adolfo. *Emergent Digital Activism: The Generational/Technological Connection*. The Journal of Community Informatics. Vol.10 no.1 2014 hal.4

bukanlah hal baru di masyarakat, akan tetapi dua hal yang membedakan partisipasi pemilih terbaru dengan yang tradisional adalah bahwa partisipasi pemilih jenis ini berusaha mempengaruhi lingkungan pergaulan terdekat (*peer*), terarah dan terorganisir serta sangat tergantung kepada media sosial. Dalam sekejap, partisipasi pemuda dalam politik menjadi sangat signifikan. Media social adalah fenomena yang dapat secara dramatis mengubah cara generasi muda berpartisipasi dalam kehidupan berkewarganegaraan, termasuk dalam hal ini di dalam pemilu.

Terkait hal tersebut, pemerintah pun mau tidak mau harus mengikuti tuntutan public dan juga harus dapat mengakomodir gelombang keterbukaan data dan informasi. Sebagai contoh adalah apa yang dilakukan oleh penyelenggara dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU RI). Sejak tahun 2014 KPU terus berusaha untuk menyediakan informasi-informasi seputar kepemiluan kini semakin mengkristal dan mendalam pada Pemilihan Kepala Daerah secara serentak pada tahun 2015. Beberapa pakar bahkan mengatakan bahwa baik Pemilu dan Pilpres pada tahun 2014 maupun Pilkada serentak 2015 ini adalah pilkada yang paling terbuka sepanjang sejarah Pemilu di Indonesia. Hal ini tidak hanya dikaji dari jumlah dan jenis data yang dibuka tetapi juga dari cara mempresentasikan data tersebut yang sebagaimana telah menggunakan prinsip-prinsip data terbuka (*open data*) serta keterbukaan KPU untuk dapat bermitra dengan mitra-mitra strategis dan juga masyarakat luas pada umumnya

Ditilik dari regulasi, adalah sebuah terobosan ketika KPU mengeluarkan peraturan terkait open data dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.5 tahun 2015 Pasal 50 Tentang Sosialisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, dan Wakil Bupati, dan/ Atau Walikota dan Wakil Walikota pasal 50 ayat 1 dan 2 yang berbunyi :

1.KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota memberikan akses data dan informasi yang bersifat terbuka kepada pemilih

2.Akses data dan informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditayangkan pada laman KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh dan/atau KPU/KIP Kabupaten/Kota dalam bentuk format data yang bisa diolah

Dengan adanya dasar hukum ini memungkinkan terjadinya mekanisme open data dan penggunaan teknologi dengan lebih intensif untuk menyebarkan berbagai data dan informasi terkait pemilu yang dikumpulkan, diolah dan diumumkan oleh KPU. Lewat berbagai kebijakan dan aktivitas terkait keterbukaan data dan informasi ini KPU RI berhasil mendapatkan penghargaan dari Komisi Informasi Pusat sebagai lembaga nonstruktural paling terbuka nomor dua di Indonesia mengalahkan Komisi Pemberantasan Korupsi.

Menurut Harun Husein dalam evaluasi Pilkada Kota Surabaya diantara berbagai data yang dibuka secara online oleh KPU, setidaknya ada tiga data yang cukup krusial dan menjadi titik balik dari transformasi KPU yaitu data- data profil peserta pemilu/pilkada, data rekapitulasi dan juga

data daftar pemilih dimana masyarakat dapat mengecek apakah mereka sudah terdaftar atau tidak. Pembukaan akses ke dalam data-data ini memungkinkan terjadinya interaksi dan partisipasi dengan masyarakat sipil dari berbagai kalangan khususnya praktisi teknologi untuk dapat memanfaatkan data-data tersebut untuk kepentingan untuk mengawal proses pemilu dari hulu ke hilir. Mulai dari proses registrasi, sosialisasi, hingga verifikasi hasil pemilu.

Data terbuka atau *open data* memainkan peranan signifikan di dalam aktivisme digital terutama sejak tahun 2004 ketika terminology Web 2.0 muncul dan terbentuk sebuah mentalitas dan paradigm baru dalam perkembangan internet dan website yang berbasiskan persebaran informasi, kolaborasi, partisipasi, kreasi bersama (*co-creation*), penggunaan lintas sistem operasi (*interoperability*) dan komunikasi digital yang lebih tinggi. <sup>3</sup> connectivity and interaction, adding, as a consequence, more intelligence to the network.

Salah satu keunikan dari penyelenggaraan Pemilu tersebut juga adalah maraknya penggunaan IT yang dilakukan tidak hanya oleh penyelenggara Pemilu tetapi bahkan lebih lagi dari sektor publik atau masyarakat sipil. Fenomena ini mengantarkan rakyat Indonesia menuju bentuk Demokrasi representative (*representative democracy*) menuju level demokrasi partisipatoris (*democracy participatory*). Hal ini bisa dilihat dari munculnya beragam inisiatif publik

---

3 O'Reilly, T. and Batelle J. (2009). Web squared: Web 2.0 five years on. Retrieved August 28th, 2011. [http://assets.en.oreilly.com/1/event/28/web2009\\_websquared-whitepaper.pdf](http://assets.en.oreilly.com/1/event/28/web2009_websquared-whitepaper.pdf)

untuk mengawal Pemilu legislatif dan Presiden melalui pemanfaatan IT. Mulai dari pembentukan beragam situs dan portal Pemilu, pembentukan *application programming interface* (API) yang diinisiasi oleh CSO yang memungkinkan database Pemilu dapat diunggah dengan mudah ke dalam aplikasi-aplikasi, penggunaan sosial media yang massif pada saat Pemilu, pembuatan aplikasi untuk pemantauan Pemilu oleh CSO dan organisasi masyarakat sipil, bergeraknya kelompok programmer dalam hackaton (*hacker marathon*) untuk membuat berbagai macam aplikasi Pemilu untuk kepentingan voter education, hingga gerakan *crowd sourcing* untuk mengawal hasil Pemilu Presiden hingga tahap rekapitulasi dan penetapan suara.

Di era digital seperti saat ini, perkembangan IT tidak hanya dilakukan oleh masyarakat sipil, pihak penyelenggara (*Electoral Management Body*) juga melakukan banyak inovasi teknologi di bidang kepemiluan dan IT pada Pemilu legislative 2014. Dimulai dari publikasi Sidalih (Sistem Daftar Pemilih), Siparpol (Sistem Partai Politik), Silog (Sistem Logistik), API KPU yang diluncurkan setelah launching dan hackaton API Pemilu, serta yang paling fenomenal adalah *upload* formulir hasil Pemilu ditingkat TPS (formulir C1) yang membantu gerakan-gerakan masyarakat untuk dapat mengecek hasil rekapitulasi KPU.

Keterbukaan yang melahirkan berbagai inovasi dan penggunaan informasi teknologi tersebut juga tidak terlepas dari maraknya penggunaan internet dan sosial media yang merebak dikalangan masyarakat, terutama pemilih muda. Teknologi internet dan sosial media pada akhirnya menjadi

krusial dan memainkan peranan signifikan bagi berbagai gerakan sosial yang mendukung Pemilu, membawa Pemilu menjadi dekat di ruang-ruang privat ke masyarakat tanpa mengenal sekat-sekat horizontal hingga vertical. Hal ini juga memungkinkan pemilih (*electorate*) dapat menjangkau isu-isu politik mulai dari tempat-tempat kerja sehari-hari, ruang kelas, warung-warung kopi, hingga setiap bagan di rumah tangga.

Sementara itu sejak tahun 2011, gelombang aktivisme sosial-politik terus berkembang dan menyebar di seluruh dunia dengan berbagai alasan spesifik. Berbagai betuk teknologi juga digunakan dan sebuah teknologi jenis baru telah ditemukan untuk menjadi perantara atau mediasi untuk aktivisme<sup>4</sup>. Gerakan sosial dan aktivisme ini tidak lagi menggunakan media konvensional untuk melakukan pemantauan, demonstrasi, pendidikan pemilih, atau berbagai kegiatan-kegiatan politik lainnya.

Riset ini bertujuan untuk, melakukan studi evaluasi terhadap digital aktivisme yang tumbuh pada saat Pilkada serentak dengan mempertimbangkan sistem dan teknik yang digunakan untuk mempromosikan aktivisme digital dan melihat kaitannya dengan transparansi dan akuntabilitas. Berbagai contoh dari aktivisme digital ini juga terkait erat dengan peran pemuda atau generasi muda yang, sebagai mana uraikan oleh Lynch (2011), melakukan komunikasi dan interaksi digital dengan cara yang berbeda jika

---

4 Mora, Fernando Adolfo. Emergent Digital Activism: The Generational/ Technological Connection. *The Journal of Community Informatics*. Vol.1 no.1 2014

dibandingkan dengan generasi sebelumnya. Oleh karena itu riset ini juga berusaha melihat dan mengelaborasi berbagai review dari studi literatur tentang bagaimana gerakan sosial politik ini terbentuk, terorganisir, dan berkaitan berbagai derajat keterbukaan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah dan masyarakat sipil. Riset ini juga berusaha melihat aspek aksesibilitas, kebutuhan, tujuan beserta segala kelebihan dan kelemahan yang ada di dalamnya serta berbagai strategi yang telah dilakukan untuk melakukan aktivisme digital yang efektif dan efisien terutama pada saat Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak di tahun 2015.<sup>5</sup>

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut diatas, riset ini menggunakan beberapa metodologi, antara lain adalah studi literatur, melalui penghimpunan data-data atau sumber-sumber yang berhubungan dengan pemilu dengan topik riset.

Kedua, riset ini juga menggunakan pendekatan studi lapangan, hal ini dilakukan ketika peneliti mengamati dan juga melakukan pendampingan sosialisasi dan partisipasi pemilih KPU melalui pendekatan *civic tech*. Dalam prosesnya hingga dua kali melakukan kompetisi perlombaan aplikasi untuk pendidikan pemilih antara lain Pilkada Serentak Apps Challenge yang diselenggarakan oleh KPU RI pada 8 November 2016 dan Pahlawan Muda Apps Challenge yang diselenggarakan oleh KPUD Kota Surabaya pada 15 November 2015 di Surabaya.

Ketiga adalah metode studi perbandingan pemanfaatan

---

5 Ibid. hal. 1

open data di dalam Pemilu yang dilakukan di beberapa negara lain. Studi perbandingan menggunakan beberapa kasus yang memiliki klasifikasi yang serupa dalam suatu permasalahan. Peneliti metode perbandingan kemudian membandingkan variabel-variabel dan varian yang ada dalam kasus-kasus tersebut untuk diuraikan kemiripan maupun perbedaannya. Dari pencarian tersebut kemudian peneliti akan dapat merumuskan pertanyaan apa dan bagaimana seharusnya pemanfaatan open data dilaksanakan di berbagai belahan dunia. Namun tidak semua kasus dapat diperbandingkan dalam studi perbandingan. Kasus yang diambil dalam metode perbandingan semestinya memiliki persamaan dalam beberapa aspek dan harus memiliki perbedaan sehingga dapat diperbandingkan. (Kinanti, 2013). Adapun negara-negara yang menjadi target sasaran perbandingan antara lain adalah negara-negara yang menjadi patron dan cukup maju demokrasinya seperti Amerika Serikat, Inggris, Australia, dan Canada. Kemudian negara-negara yang merupakan negara berkembang di Amerika Latin yang memiliki berbagai kemiripan secara karakteristik seperti seperti Argentin, Chile, Mexico, Brazil, dan Argentina. Irisan terbesar dari pengambilan keputusan ini adalah negara-negara yang menganut sistem presidensialisme sebagaimana Indonesia.

## **DIGITAL ACTIVISM SEBAGAI GERAKAN SOSIAL BARU**

Gerakan sosial didefinisikan sebagai aktivitas sosial yang memiliki karakteristik tertentu yang membedakan mereka

dari jenis aktivitas kolektif lainnya. Gerakan sosial mulai lahir di abad ke-18, gerakan ini memiliki karakteristik pembeda dibandingkan gerakan lainnya, antara lain pembedaan berdasarkan target kampanye, keterkaitannya dengan revolusi, tren bahwa mereka setidaknya-tidaknya harus terorganisir, memiliki massa anggota dan pengikut, pemimpin dan juru bicara, dan organisasi afiliasi dan koalisi. Walaupun banyak gerakan sosial yang tidak memiliki struktur organisasi rigid, tetapi ada pembagian peran-peran yang terjadi di dalamnya yang meliputi fungsi-fungsi sebagaimana yang tersebut di atas.

Gerakan sosial sebagai suatu peraturan adalah upaya akar rumput terdiri dari banyak faksi, yang menawarkan ideologi yang bertentangan, filsafat, dan ide-ide strategis. Gerakan baru ketuk kelompok aktivis yang ada dengan kecenderungan yang sama untuk dukungan untuk membangun momentum daripada mencari dukungan orang-by-orang. Gerakan sosial memiliki siklus hidup dan tahap perkembangan dari munculnya pemeliharaan, menolak untuk terminasi. Tapi munculnya internet dan menyertai teknologi digital meresap berubah banyak dari proses diterima. Mungkin, lebih dari apa pun, internet adalah saluran baru yang cepat, murah, dan mudah diakses komunikasi menantang pemikiran tradisional tentang apa artinya menjadi seorang aktivis.

Sementara itu gagasan bahwa media sosial dapat menumbuhkan partisipasi politik dan aktivisme sosial bukanlah hal yang baru. Howard Rheingold memperkenalkan konsep kelompok cerdas (*smart mob*) pada tahun 2002.

Hal ini mengacu kepada sekelompok massa yang bertindak secara teratur/ terkoordinasi sebagai hasil dari mediasi teknologi untuk dapat menskronisasi partisipasi sekelompok dan sebagian orang dan kelompok. Konsep ini aktivisme ini membutuhkan budaya partisipasi, berjejaring, saling berbagi pengetahuan dan menggunakan sejenis teknologi informasi yang terspesialisasi. Sejak Rheingold memperkenalkan ide ini, telah terjadi penyebaran gawai/ gadget, teknologi smartphone, dan komputerisasi secara universal telah tumbuh didalam sebuah kondisi ekosistem web yang telah dewasa, yang memfasilitasi interaksi, kedekatan, dan jugag koornidasi terhadap kelompok terhadap aktivisme sosial dan politik. Menggunakan variasi alat-alat dan system teknologi.

Di dalam artikel ini bentuk baru gerakan sosial dan partisipasi politik ini disebut *digital activism*, menyadur dari konsep Fernando Adolfo Mora(2014) dari Mary Joyce (2010) yang berargumentasi bahwa terdapat terminology yang tepat untuk menyebutkan berbagai aktivisme di dunia maya mulai dari aktivisme internet, aktivisme online, aktivisme media sosial dan juga aktivisme lainnya yang memasukkan penggunaan telepon genggam, computer, dan system yang terintegrasi untuk mengumpulkan data yang diperoleh dari sensor, kamera, dan alat-alat lainnya yang terkoneksi dalam jaringan.

Di dalam riset ini berbagai kerangka konseptual yang digunakan adalah beberapa istilah yang terkait dengan teknologi. Hal ini dikarenakan seiring dengan perkembangan zaman, di era digital seperti ini teknologi

informasi memegang peranan penting dalam pembangunan dan transformasi gerakan sosial. Di dalam pemilu misalnya, adalah sebuah keniscayaan bahwa “Pemilu dan teknologi” mengacu kepada perangkat lunak dan mesin elektronik seperti komputer, printer, scanner, pembaca barcode, dan internet. Tetapi terdapat juga teknologi lain yang berhubungan dengan Pemilu tetapi tidak terkait dengan informasi atau internet tetapi menggunakan peralatan baru seperti fiber glass dan plastik yang digunakan untuk alat-alat Pemilu. Teknologi Pemilihan umum atau pemilu merupakan sebuah elemen penting dalam demokrasi perwakilan modern. Akan tetapi seperti pisau yang bermata dua, teknologi selain dapat membantu juga dapat menyulitkan penyelenggaraan Pemilu jika disalahgunakan atau tidak tepat dimanfaatkan.

Dalam konteks pemilu di Indonesia terasa sekali lompatan teknologi yang terjadi pada pemilu 2014, termasuk karena didorong oleh keterbukaan data pemilu dan juga teknologi-teknologi pemilu. Untuk menyamakan persepsi dan juga pemahaman maka alangkah baiknya jika kita memulai dengan penjelasan konsep teknologi terlebih dahulu.

Teknologi adalah alat yang digunakan untuk mengembangkan kapasitas manusia<sup>6</sup> Teknologi yang mendominasi suatu era/zaman dalam sejarah biasanya digunakan dalam penyebutan untuk menandai era/zaman serta apapun yang terkait era tersebut-misalnya zaman batu, zaman logam, era industrial, dan era informasi. Seiring

---

6 John De la Monnte. Science Technology and Governance. 2001. Cromwell Press: London p,189

perkembangan zaman, teknologi semakin bervolusi menjadi semakin kompleks yang dibuat untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan produktivitas. Terkait dengan hal tersebut, perkembangan teknologipun pada akhirnya menimbulkan tantangan-tantangan tertentu bagi system politik internasional. Perkembangan teknologi, data, dan informasi tidak saja tumbuh dengan cepat tetapi juga tumbuh di luar imajinasi manusia.<sup>7</sup>

Seiring perkembangan zaman, teknologi semakin berkembang dengan pesat dan melahirkan apa yang disebut sebagai teknologi informasi. Teknologi Informasi (TI), atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Information technology (IT)* adalah istilah umum untuk teknologi apa pun yang membantu manusia dalam membuat, mengubah, menyimpan, mengomunikasikan dan/atau menyebarkan informasi. TI menyatukan komputasi dan komunikasi berkecepatan tinggi untuk data, suara, dan video. Contoh dari Teknologi Informasi bukan hanya berupa komputer pribadi, tetapi juga telepon, TV, peralatan rumah tangga elektronik, dan peranti genggam modern (misalnya ponsel).<sup>8</sup>

Francis Fukuyama dan Caroline Wagner dalam Essay-nya yang bertajuk *Governance Challenges of Technological Revolutions* menyatakan bahwa terdapat tiga teknologi utama yang banyak memberikan tantangan secara politis kepada pemerintahan. 1) komunikasi elektronik dan sistem komputer pintar (*system computer intelligence*) yang

---

7 Ibid

8 Williams / Sawyer, (2007), *Using Information Technology* terjemahan Indonesia, Penerbit ANDI, ISBN 979-763-817-0

muncul dari revolusi informasi, 2) rekayasa genetika manusia yang muncul dari revolusi bio-teknologi, 3) nano-technology yang muncul dari revolusi kuantum. Untuk menghadapi tantangan ini tentu dibutuhkan mekanisme pemerintahan yang baru, terutama dalam skala internasional.<sup>9</sup>

Konsep lainnya yang sangat erat dengan dengan keterbukaan informasi yang juga sangat membutuhkan penguasaan teknologi untuk dapat memfungsikan dengan maksimal adalah konsep open data. Open data adalah sebuah pemahaman bahwa data publik adalah data yang bebas digunakan, digunakan kembali, dan disebarluaskan kembali oleh semua orang – batasan yang ada hanya tergantung pada persyaratan sifat dan keterbagian yang dimiliki. Persyaratan dan pengertian terpenting dari open data adalah<sup>10</sup>:

- Ketersediaan dan Akses: data harus tersedia utuh dan tidak memerlukan biaya reproduksi yang berlebihan, lebih disarankan jika data bisa diunduh dari internet. Data juga harus tersedia dalam bentuk yang mudah digunakan (*convenient*) dan dapat diubah (*modifiable*).
- Penggunaan kembali dan penyebaran kembali data harus dilakukan memenuhi syarat-syarat yang berlaku bagi penggunaan-kembali dan penyebaran-kembali, termasuk pencampuran dengan data set lainnya.

---

9 *Ibid.* p.188

10 Sinergantara. Open Data Handbook Documentation.

- Partisipasi *universal*: setiap orang bisa menggunakan, menggunakan kembali, dan menyebarkan kembali – tidak boleh ada diskriminasi atas bidang usaha, orang, atau kelompok. Misalnya, batasan ‘non-komersial’ yang melarang penggunaan ‘komersial’, atau batasan penggunaan untuk tujuan tertentu (mis, hanya untuk pendidikan), tidak dibolehkan.

Ide mengenai data terbuka (*Open Data*) dan buka data pemerintah (*Open Government Data*) bukanlah ide baru dan sudah berkembang selama beberapa tahun. Akan tetapi baru pada tahun 2009 Open Government Data mulai menjadi arus utama (*mainstream*) ketika berbagai negara seperti Amerika Serikat, Inggris, Kanada dan New Zealand mengumumkan inisiatif mereka terhadap hal ini. Perkembangan isitilah *Information Society* (masyarakat informasi) dan teknologi informasi dan komunikasi juga semakin meningkatkan keteratarikan kepada Open Data terutama diantara peneliti, developer teknologi, dan praktisi administrasi public.<sup>11</sup>

*Civic technology* atau biasa disebut *civic tech* adalah teknologi informasi yang memungkinkan peningkatan partisipasi publik, engagement, meningkatkan komunikasi masyarakat, meningkatkan infrastruktur dari pemerintah dan meningkatkan kualitas komoditas publik<sup>12</sup>, termasuk diantaranya meningkatkan partisipasi dan akuntabilitas.

---

11 Mitrovic Zoran, Building Open Data Capacity Through e-Skill Acquisition. 2015. Mitrovic Development and Research Institute South Africa

12 Civic Entrepreneurship. <http://www.codeforamerica.org/startups/civic-entrepreneurship-2014/> diakses 28 Februari 2016

Berbagai contoh diantaranya termasuk aplikasi, website atau alat teknologi informasi yang mensupport lembaga negara, institusi dan perangkat lunak yang mensupport tujuan tertentu.

Definisi tentang apa yang merupakan teknologi sipil menjadi bahan perdebatan hingga sampai batas tertentu, terutama berbagai teknologi yang berkaitan dengan perusahaan yang bergerak dalam bidang perekonomian seperti Uber, Gojek dan Grab. Kemampuan Gojek sebagai alat untuk membawa keuntungan perekonomian tidak dapat dipandang sebelah mata, tetapi bagaimana mengaturnya agar tidak menjadi keuntungan ekonomi bagi sebagian kelompok dan mematikan kelompok lainnya masih menjadi tantangan.

Teknologi sipil banyak dibangun oleh organisasi, kelompok relawan dan juga perusahaan. Salah satu yang paling menonjol di dunia adalah Code for America, sebuah lembaga nirlaba yang berbasis di San Fransisco. Organisasi ini memiliki empat fokus utama antara lain kesehatan dan layanan kemanusiaan, keamanan dan keadilan, pembangunan ekonomi, dan komunikasi. Organisasi ini memiliki empat fokus utama berfokus: Kesehatan dan Layanan Manusia, Keamanan dan Keadilan, Pembangunan Ekonomi, dan Komunikasi & Engagement. Melalui empat topik ini Code for America telah memaksimalkan apa-apa yang telah disediakan pemerintah dan mempergunakannya agar sumber daya tersebut dapat lebih diakses oleh masyarakat luas.

Pada laporan tahun 2015 dari Knight Foundation,

terdapat pemetaan fokus terkait berbagai program teknologi sipil di dunia. Mereka mencoba membedakannya ke dalam dua kategori antara lain; pemerin Pemerintahan yang terbuka dan aksi masyarakat (*community action*)<sup>13</sup> Detail dari perbedaan ini antara lain sebagai berikut

Kluster Pemerintahan Terbuka (*Open Government*)

1. Akses data dan transparansi
2. Pemilihan umum
3. Visualisasi dan Pemetaan
4. Penggunaan data
5. Masukan masyarakat
6. Pengambilan Kebijakan Publik

Sedangkat cluster aksi atau aktivisme masyarakat adalah antara lain:

1. Komunitas berbagi (*local peer-to-peer sharing*)
2. Pengumpulan dana sipil (*civic crowd sourcing*)
3. Forum lingkugan
4. Pengumpulan informasi bersama
5. Dan pengorganisasian masyarakat.

Aktivitas sukarela dari sekelompok orang atau individual yang dilakukan untuk kepentingan masyarakat. Kerelawanan tidak hanya menjadi tulang punggung dari organisasi masyarakat sipil dan gerakan sosial dan politik tetapi juga di dalam berbagai aktivitas terkait pendidikan, perumahan, kesehatan dan isu-isu lingkungan. Kerelawan

---

13 Civic Tech Directory. <http://knightfoundation.org/features/civictech/>

saat ini telah menjadi bagian integral dari masyarakat dan tidak hanya dilakukan oleh sekelompok orang tetapi juga dilakukan oleh badan pemerintahan dan swasta.<sup>14</sup> Aktivitas *crowdsourcing* atau penggalangan hal tertentu seperti data, dana, atau informasi dari publik juga merupakan aktivitas kerelewanan lainnya.

Crowdsourcing diartikan secara kata perkata mempunyai terjemahan bebas yakni: Crowd: kerumunan orang, Sourcing (kata kerja dari Source): sumberdaya. Apabila digabungkan (masih dalam terjemahan bebas) akan berarti sebagai sesuatu sistem atau konsep yang sumber daya berbasis kerumunan. Definisi sederhana crowdsourcing menurut Jeff P Howe adalah suatu aktifitas atau tindakan yang dilakukan oleh suatu perusahaan atau institusi yang mengambil salah satu fungsi pekerjaan/tugas yang seharusnya dilakukan oleh karyawannya disebarluaskan secara terbuka dan bebas untuk orang banyak/kerumunan yang terkoneksi dengan jaringan komputer, dalam hal ini Internet. Aksi tersebut kan berubah menjadi bentuk produksi sekawan (peer production) manakala suatu sudah terjadi kesepakatan kerja, namun. Konsep umum crowdsourcing dimaksudkan adanya pelibatan yang tidak terbatas dan tanpa memandang latar belakang pendidikan, kewarganegaraan, agama, amatir atau professional, bagi setiap orang yang ingin memberikan kontribusinya atau solusinya atas suatu permasalahan yang dilemparkan oleh individu, perusahaan atau institusi, baik dibayar/royalti atau secara cuma-cuma. Konsep khusus crowdsourcing suatu perusahaan atau institusi ingin

---

14 [www.unv.org/fileadmin/.../SWVR2011\\_full\\_%5Bo4%5D\\_chapter1.pdf](http://www.unv.org/fileadmin/.../SWVR2011_full_%5Bo4%5D_chapter1.pdf)

mendapatkan solusi atas permasalahan yang mereduksi birokrasi dengan biaya yang rendah dibandingkan dengan membayar tenaga kerja secara konvensional, sedemikian hingga permasalahan dapat ditangani secara cepat, tepat dan hemat biaya, yang pada akhirnya baik secara langsung maupun tidak langsung akan meningkatkan daya saing perusahaan atau institusi tersebut.<sup>15</sup>

## **EVALUASI PILKADA 2015: KETERBUKAAN INFORMASI OLEH KPU DAN GERAKAN SOSIAL SERTA PARTISIPASI MASYARAKAT**

Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya di bagian pengantar, pada Pilkada Serentak 2015 ada beberapa hal yang telah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum terkait dengan keterbukaan informasi dan open data yang memicu terjadinya partisipasi lebih di dalam masyarakat. Banyak dari keterbukaan data dan informasi ini yang sebetulnya merupakan kelanjutan dari berbagai hal yang telah dilakukan KPU pada pemilihan umum legislatif dan Presiden tahun 2014 lalu.

Keterbukaan data dan informasi yang dilakukan oleh KPU RI juga merupakan buah dari kerja keras dan sikap proaktif KPU untuk bekerjasama dengan berbagai elemen di masyarakat termasuk masyarakat sipil dan akademisi yang mengawal jalannya pemilihan umum dari berbagai aspek,

---

15 Andriansyah, Miftah. Et.all. Crowdsourcing: Konsep Sumber Daya Kerumunan dalam Abad Partisipasi Komunitas Internet. file:///C:/Users/perludemo1/Downloads/Crowdsourcing\_1.pdf hal. 1

termasuk dari sisi keterbukaan data dan informasi. Sebagai contoh KPU bekerjasama dengan Indonesia Parliamentary Center (IPC) dan juga Perkumpulan untuk pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengenai pembentukan Pejabat Pemberi Informasi dan Data (PPID) serta digitalisasi data dan partisipasi dan pendidikan pemilih.

Berikut ini adalah daftar dari langkah-langkah keterbukaan KPU tersebut yang juga memanfaatkan teknologi informasi yang terjadi pada Pilkada 2015 ini. Daftar ini bukanlah keseluruhan daftar inovasi yang dilakukan oleh KPU dalam Pilkada serentak, tetapi daftar yang penulis yakini krusial terhadap tumbuhnya gerakan sosial dan partisipasi masyarakat. Definisi krusial sendiri adalah data-data yang paling sering digunakan oleh inisiatif teknologi pemilu dan berbagai unsur di dalam masyarakat.

## SIDALIH (SISTEM INFORMASI DAFTAR PEMILIH)

Sidalih adalah seperangkat sistem dan teknologi informasi untuk mendukung kerja penyelenggara pemilu dalam menyusun, mengkoordinasi, mengumumkan, dan memelihara data pemilih. Basis data pemilih ini berada di KPU kabupaten/kota. Proses pemutakhiran daftar pemilih dilakukan dari bawah, dari rumah ke rumah, oleh petugas pemutakhiran data. Dari tingkat bawah, pemutakhiran berlanjut hingga saat operator memasukkan data itu ke aplikasi Sidalih.

Hal ini merupakan sebuah terobosan, mengingat permasalahan daftar pemilih adalah permasalahan berulang yang cukup krusial di setiap pemilu. Faktanya pada setiap

pemilu pemutakhiran daftar pemilih sering tidak berjalan baik. Hal ini dapat dilihat bahwa pada setiap tahapan pemutakhiran, tidak ada perubahan signifikan pada jumlah pemilih. Padahal sejatinya, selalu ada yang memenuhi syarat untuk masuk dalam daftar pemilih dikarenakan berbagai alasan misalnya: penduduk telah meninggal, tercatat ganda, pindah domisili, atau telah alih status sebagai anggota TNI/Polri. Masih bercokolnya pemilih yang tidak memenuhi syarat ini di dalam daftar pemilih, tentunya kelak akan berpengaruh pada jumlah/tingkat partisipasi. Pemilih yang tidak memenuhi syarat tersebut akan tetap dihitung sebagai orang yang tidak datang ke TPS, sehingga memengaruhi perbandingan jumlah pemilih terdaftar yang datang ke TPS dengan yang tidak datang ke TPS dan seringkali menimbulkan permasalahan dan penurunan partisipasi.

Dengan terbukanya Sidalih secara online, setiap perkembangan data pemilih dapat diketahui secara *real time*. Walaupun begitu tindakan ini bukan tanpa hambatan, masih banyak tantangan untuk menyelesaikan seluruh pekerjaan dengan sistem *online* di Indonesia, meskipun hampir semua petugas operator Sidalih bekerja di seluruh Indonesia tetapi mereka masih terkendala jaringan internet yang kurang memadai. Sesungguhnya Sidalih yang dipakai dalam pilkada, merupakan langkah keberlanjutan dari pemakaian sidalih pada pemilu 2014. Sidalih dianggap sistem yang sukses untuk mendata pemilih. Namun berkaca pada pilkada tahun ini serta pada pemilu 2014, Sidalih yang digunakan tidaklah sempurna dan masih memiliki banyak kekurangan. Hal ini tidak terlepas dari data itu sendiri.

Sebenarnya teknologi sidalih ini hanya membantu proses penyusunan daftar pemilih secara online sehingga KPUD baik tingkat Kabupaten/Kota dapat terkoneksi dengan KPU RI. Sedangkan permasalahan yang utama adalah sumber data yang didalam sidalih ini yang terus tidak konsisten pada saat pencocokan dan penelitian (coklit). Indonesia berbangga dengan dibuatnya Sidalih oleh KPU RI karena Sidalih disinyalir adalah = database pemilih terbesar di dunia yang dapat diakses secara online. Database dalam format elektronik ini mempermudah penyelenggara baik tingkat pusat maupun daerah untuk menyusun daftar pemilih pilkada ini menggunakan sumber data Pemilu 2014.

## SITAP (SISTEM INFORMASI TAHAPAN PILKADA)

Sistem informasi tahapan pilkada ini merupakan sistem yang dibuka oleh Komisi Pemilihan Umum untuk memberikan beragam informasi kepada para pemilih terkait tahapan-tahapan Pilkada. Dalam sistem ini memiliki beberapa menu, diantaranya adalah :

- a. Wilayah dan penduduk
- b. Badan adhoc
- c. Tahapan pendaftaran
- d. Tahapan pendaftaran ulang
- e. Tahapan pendaftaran ulang II
- f. Tahapan pendaftaran ulang III
- g. Penetapan peserta
- h. Pasangan calon TMS

- i. Pasangan calon yang mengundurkan diri
- j. Informasi hasil pemilihan
- k. Informasi kampanye
- l. Informasi dana kampanye
- m. Informasi anggaran pilkada
- n. Sengketa
- o. Informasi pemantau pemilu

Beragam informasi di dalam fitur-fitur tersebut diatas adalah data yang dapat dibuka oleh publik menjelang pelaksanaan pilkada serentak untuk mengetahui proses-proses penyelenggaraan pilkada di daerahnya. Pertama yang akan dibahas adalah fitur wilayah dan penduduk. Fitur ini berisi data-data 269 daerah yang akan pilkada, baik data mengenai jumlah penduduk dalam satu kabupaten/kota maupun provinsi, serta jumlah tingkat administrasi kecamatan maupun kelurahan yang ada di provinsi maupun kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada tersebut. Dalam fitur ini terdapat pula data-data yang dapat digunakan oleh publik untuk melihat salah satu syarat untuk proses pencalonan yaitu data syarat minimal dukungan bagi calon perseorangan dan 20% kursi DPRD bagi calon yang berasal dari partai politik.

Fitur selanjutnya adalah profil mengenai badan adhoc penyelenggara pemilu sampai dengan tingkat paling bawah yaitu KPPS. Data yang dibuka oleh KPU RI dalam fitur ini hanya data jumlah semua dari badan adhoc maupun TPS tersebut di semua daerah Pilkada 2015. Dalam fitur ini tidak banyak yang bisa kita lihat kecuali angka-angka jumlah

badan adhoc serta TPS di tiap daerah tersebut. Data ini hanya sekedar informasi saja tanpa publik bisa mengolah lebih lanjut sebagai contoh data TPS yang ada dalam fitur ini hanya angka tanpa adanya koordinat lokasi TPS tersebut.

Fitur untuk pencalonan dalam SITAP terbagi menjadi beberapa fitur yaitu pendaftaran, pendaftaran ulang, pendaftaran ulang II, pendaftaran ulang III, penetapan peserta, pasangan calon tidak memenuhi syarat (TMS) dan pasangan calon yang mengundurkan diri. Fitur ini membantu masyarakat mengenali calonnya. Data yang dibuka dalam fitur ini adalah nama pasangan calon beserta data pribadinya, seperti alamat, tanggal lahir maupun data lainnya. Permasalahan yang terjadi selama berlangsungnya pemilu maupun pilkada adalah publik tidak mengetahui siapa yang menjadi calon kepala daerahnya. Publik hanya mengenal pada masa kampanye saja terbatas melihat secara langsung tanpa mengetahui track record calon tersebut maupun memilih setelah melihat di surat suara. Dengan adanya keterbukaan data calon ini publik dapat mengetahui latar belakang setiap calon baik yang masih mendaftar menjadi bakal calon maupun yang sudah ditetapkan menjadi calon kepala daerahnya. Selain itu publik dapat pula melihat data dana kampanye yang dibuka dalam fitur selanjutnya. Mereka dapat mengetahui pengeluaran yang digunakan oleh para calon kepala daerah selama berkampanye untuk mendulang suara.

Fitur lainnya adalah sengketa informasi anggaran pilkada dari setiap KPUD. Berapa anggaran yang mereka siapkan untuk melaksanakan pilkada serentak dikarenakan pada

2015 ini anggaran pelaksanaan pemilu dibebankan kepada APBD, maka dalam fitur ini disediakan scan surat NPHD yang dapat dilihat publik. Dua fitur terakhir dari aplikasi berbentuk website ini adalah sengketa dan pemantau pemilu. Dalam sengketa publik dapat melihat sengketa perselisihan pada pilkada ini dalam tahapan pencalonan. Kemudian fitur pemantau pemilu, berisikan data data yang individu maupun organisasi yang diberikan izin resmi oleh KPUD untuk memantau proses berjalannya pemilu ini.

SITAP ini merupakan sistem yang baru diperkenalkan pada pilkada ini. Pada Pilkada serentak 2015, data-data ini memiliki kelebihan dari data yang dibuka pada pemilu legislatif dan presiden tahun 2014 lalu. Hal ini karena pada pemilu legislatif dan presiden 2014 data tersebut hanya tersedia dalam bentuk format pdf yang isinya adalah scan dari formulir kandidat yang tidak bisa dibaca oleh mesin, bahkan banyak yang masih di dalam tulisan tangan. Kini walaupun belum sepenuhnya terbuka, data-data tersebut sudah tampil dalam format digital dan jika dibuatkan bahasa pemrograman maka semua data di website dapat di simpan dan dibaca dengan baik oleh mesin.

Evaluasi yang ditemukan di dalam Dalam aplikasi ini pembaharuan data-data di dalamnya bergantung kepada KPUD itu sendiri, sehingga apabila tidak ada inisiatif dari KPUD untuk pembaharuan maka data tersebut dapat bertahan lama. Selain itu, dalam sistem ini sempat mengalami perbaikan hingga waktu yang cukup lama. Data-data di dalamnya tersebut tidak memiliki backup yang dapat dilihat publik.

## SISTEM PENGHITUNGAN SUARA (SITUNG)

Rekapitulasi merupakan proses yang penting dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Merupakan proses akhir yang akan menentukan siapa kepala daerah terpilih untuk memimpin daerahnya. Oleh karena itu sistem yang digunakan dalam proses ini harusnya sebuah sistem yang terjamin aman digunakan, tidak mudah dirusak, cepat serta hasil yang diperoleh akurat. Dalam pelaksanaannya, Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia menggunakan Sistem Penghitungan Suara (SITUNG).

Sistem Penghitungan Suara (SITUNG) ini sebenarnya sudah ada sejak pelaksanaan Pemilu Nasional Tahun 2014 kemarin. Terdapat perbedaan yang signifikan dalam sistem ini, salah satunya adalah Keterbukaan KPU mengenai Hasil dari Pilkada tersebut. Pada Pemilu 2014 kemarin, KPU tidak membuka hasil SITUNG ini kepada publik namun pada Pilkada 2015 ini KPU membuka hasilnya kepada Publik melalui website khusus yaitu <https://pilkada2015.kpu.go.id>.

Sistem ini berfungsi untuk merekap data perolehan suara tiap daerahnya. Sistem situng ini merupakan sistem yang paling akhir dipublikasikan oleh KPU RI. Hal ini dikarenakan dalam sistem situng hanya berisi hasil perolehan suara serta detail lainnya sebagai hasil dari pilkada 2015. Namun SITUNG ini memiliki salah satu kelemahan yaitu data-data dalam sistem ini terlalu bergantung oleh KPUD tiap daerah masing masing. Sama seperti SITAP dimana data-data sedikit lambat dalam update. Dan terdapat kesalahan

dalam angka angka yang ditampilkan, hal ini dikarenakan data tersebut berdasarkan input dari c1. Sedangkan salah satu kelebihanannya adalah adanya scan DB sehingga publik dapat crosscek data data diadalamnya.

## REKAPITULASI DENGAN MENGUNGGAH SCAN C1

Scan C1 merupakan hal penting yang penyelenggaraan pemilihan umum karena dalam C1 itu terdapat data-data dari tps yang sangat berharga untuk menentukan siapa pemenang pemilihan umum saat itu. Inisiatif ini mulai dilakukan oleh KPU pada saat Pemilu 2014 kemudian dilanjutkan pada Pilkada Serentak 2015. Pada saat rekapitulasi di TPS, hasil surat suara tersebut dimasukkan dalam form C1 Plano ini yang nantinya akan dimasukkan kembali bersama dengan surat suara di TPS. Namun banyak tindak kecurangan pemilu yang melalui tahap setelah TPS atau masa rekapitulasi berjenjang, oleh karena itu C1 ini merupakan salah satu bukti untuk menangani kecurangan pemilu. Mengingat betapa pentingnya Form ini maka Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia pada penyelenggaraan Pemilu Nasional 2014 kemarin membuka data-data hasil C1 kepada publik melalui websitenya. C1 tersebut discan kemudian diunggah di website yang dapat dilihat oleh publik luas hasil dari masing masing tps di daerah seluruh Indonesia

Scan C1 ini diupload oleh KPUD di tiap daerah ke dalam sistem SITUNG. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya mengenai sistem SITUNG, hasil scan c1 iini diunggah ke

masing masing daerah berdasarkan lokasi TPS, kecamatan mana, sampai dengan no TPS. C1 yang discan sangat lengkap. Sistem yang dikembangkan ini merupakan konsistnuitas dari Pemilu 2014 namun ditampilkan dalam salah satu web, jika kita bandingkan dengan pemilu nasional 2014, scan C1 hanya ditampilkan pada web KPU saja sedangkan ini tergabung dengan SITUNG sehingga publik dapat mengecek secara detail mulai dari SCAN DB hingga C1 di tiap tiap TPS.

Sebagaimana yang telah disebutkan dalam bagian pengantar, beragam tindakan yang dilakukan KPU telah Membuka berbagai keran-keran inisiatif dan berbagai gerakan sosial-politik dari masyarakat. Hal ini menjadikan Pilkada Serentak menjadi lebih semarak dan semakin terbuka dan transparan. Selain itu masyarakat dapat menyalurkan partisipasinya dengan cara baru yang memanfaatkan teknologi, lebih efisien, murah dan lebih komprehensif di setiap tahapan. Mmelihat kembali beragam fenomena yang sama yang terjadi pada saat Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014 dan juga Pilkada serentak pada Pemilu 2015 tumbuhnya beragam inisiatif dan inovasi masyarakat sipil untuk meningkatkan partisipasi pemilih terkait erat dengan berbagai keterbukaan KPU di atas. Dengan adanya kebijakan open data dan open informasi maka berikut adalah inisiatif-inisiatif yang ada di Indonesia yang dapat dipetakan. antara berbagai inisiatif dan gerakan yang muncul pada saat Pilkada serentak antara lain adalah:

Pada Pilkada Serentak 2015 ini kita melihat kembali beragam fenomena yang sama yang terjadi pada saat Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014. Tumbuhnya beragam

inisiatif dan inovasi masyarakat sipil untuk meningkatkan partisipasi pemilih. Dengan adanya kebijakan open data dan open informasi maka berikut adalah tiga inisiatif civic tech yang cukup populer pada saat penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015 antara lain sebagai berikut:

## 1. KAWAL PILKADA

Kawal Pilkada adalah kelanjutan dari inisiatif yang dulu digagas di Pemilu Presiden 2014 yaitu Kawal Pemilu. Inisiatif ini merupakan respon cepat dan terpadu dari dipublikasikan nya scan C1 dari setiap TPS oleh KPU. Inovasi KPU ini memungkinkannya terbentuknya gerakan sosial, partisipasi, dan aktivisme politik masyarakat. Melalui Kawal Pemilu dan Kawal Pilkada masyarakat mampu melakukan verifikasi atas rekapitulasi suara untuk memastikan dan mengawal suara dari TPS sampai ke bagian final. Kawal Pilkada adalah situs yang digagas oleh Khairul Anshar dari [Code4Nation](#). Situs ini menggunakan mekanisme *crowdsourcing* yang merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam membantu melakukan sosialisasi Pilkada Serentak 2015 berupa profil calon, latar belakang, visi, misi, dan program-program pasangan calon sehingga diharapkan pemilih tidak hanya pasif, namun sebaliknya, bisa menjadi pemilih yang berdaya. Kawal Pilkada juga merupakan media partisipasi publik yang mengusung prinsip transparan dan akuntabel. Menurut dia, siapa saja bisa bergabung di situsnya untuk menjadi relawan pemantau pilkada.

Pada awalnya banyak yang skeptic atas aktivitas kawal Pemilu, banyak juga yang tidak percaya akan hasilnya dan

bahwa gerakan ini adalah gerakan organik yang diinisiasi oleh orang-orang non-partisan. Akan tetapi karena sifatnya yang terbuka dan masyarakat dapat mengecek sendiri hasilnya dan akurasi data-data yang dimasukkan maka terlihat bahwa hasilnya akurat. Kawal Pemilu bahkan mendapatkan apresiasi dari berbagai pihak termasuk penyelenggara KPU atas partisipasinya dalam penyelenggaraan Pemilu dan membantu mewujudkan akuntabilitas public dan mengawal integritas penyelenggara.

Kawal Pilkada menyediakan berbagai fitur bagi publik. Mulai dari melihat data-data profil seperti yang telah disebutkan sebelumnya, tim kawal pilkada menyediakan fitur yang mengajak publik untuk turut serta memantau pilkada didaerahnya. Baik melalui aplikasi mobile maupun aplikasi web. Fitur ini mengajak publik untuk mengisi data hasil pemilu di dalam aplikasi. Mereka mengisi data di tempat mereka mencoblos dan publik dapat menaruh foto hasil dari kamera hape mereka untuk ditaruh sebagai data. Selain itu, publik dapat berpartisipasi dengan mengisi kolom data hasil scan C1 yang dilakukan oleh KPU, sebagai kroscek atas data yang disajikan oleh KPU. Mobile Apps Kawal Pilkada ini memiliki kelebihan yaitu dapat bekerja secara offline. Data yang dimasukkan secara offline akan disimpan terlebih dahulu, kemudian setelah tersambung dengan jaringan internet data tersebut barulah dikirim ke server kawal pilkada.

Melalui website Kawal Pilkada, tidak hanya masyarakat dapat berpartisipasi untuk melakukan verifikasi terhadap C1 masyarakat juga dapat melihat analisis spasial dan tabular

dari data-data profil calon, partisipasi, dan koalisi antar partai pada saat Pilkada 2015. Format data yang di bagikan di dalam websitenya baik dalam table atau Application Programming Interface juga memudahkan kelompok masyarakat untuk menggunakan data-data tersebut sesuai dengan kebutuhan dan kehendak. Hal ini tidak hanya menumbuhkan sejenis gerakan sosial yaitu crowdsourcing untuk data hasil pemilu tetapi juga memungkinkan ruang-ruang untuk *co-creation* terhadap data-data yang disebarluaskan oleh lembaga Negara dalam hal ini KPU.

## **2. APPLICATION PROGRAMMING INTERFACE (API) PEMILU**

API (*Application Programming Interface*) API Pemilu adalah sebuah *platform* data yang terbuka untuk informasi kepemiluan di Indonesia yang akan digunakan sebagai media untuk memberikan banyak aplikasi dan situs akses mudah ke *database* Pemilu Perludem yang bebas dan terbuka. Sumber utama dari data API Pemilu diperoleh dari situs *web* Komisi Pemilihan Umum dan akan memberikan informasi *up-to-date* sepanjang pemilu legislatif dan Pilpres 2014. API Pemilu memberikan berbagai informasi seperti CV dan biodata calon anggota DPR, DPRD, dan DPRD, akses ke peta daerah pemilihan umum, informasi tentang kalender pemilu dan berbagai informasi pendidikan pemilih melalui rincian sesi tanya-jawab dan undang-undang. Data yang tersedia melalui API terus diperbarui secara rutin dan ditambah tidak hanya selama periode pemilu.

Melalui penggunaan API, semua data pemilu

dikumpulkan menjadi sebuah repositori pusat dan IT *programmer*. Pengembang perangkat lunak (*software*) lokal dapat menggunakan API dalam membangun alat, serta memfasilitasi umpan balik. Melalui perangkat teknologi ini, warga bisa terlibat langsung dengan pemerintah. API Pemilu berusaha untuk memotivasi berbagai kalangan, perancang piranti lunak, pengembang komputer aktif dalam setiap proses tahapan dan hasil Pemilu, serta memberikan pendapat dan berpartisipasi dalam kebijakan publik. API Pemilu juga bermanfaat sebagai bagian dari pendidikan pemilih melalui digitalisasi data.<sup>16</sup>

Dengan API Pemilu Perludem bertujuan memberikan alternatif lain penyediaan informasi kepada pemilih, mempromosikan akses informasi pemilu ke publik, dan meningkatkan partisipasi pemilih. Perludem mendukung upaya Komisi Pemilihan Umum dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dengan menyediakan akses yang lebih mudah dengan memanfaatkan teknologi digital. Lewat inisiatif ini juga terjadi perkembangan partisipasi masyarakat dan gerakan sosial terhadap proses demokrasi dan kepemiluan ke level yang lebih tinggi. Program ini menyasar segmen spesifik dalam masyarakat yaitu IT programmer dan developer perangkat lunak yang merupakan aktor-aktor utama dalam kemajuan teknologi melalui kegiatan kompetisi pembuatan aplikasi yang disebut dengan (*hackaton*) atau Apps Challenge yang bertajuk Code for Vote. Hackaton atau singkatan dari *hacker marathon*

---

16 Verrianto Madjowa, Diah Setiawaty, Yuandra Ismiraldi, dan Ramda Yanurzha. Modul Open Data Pemilu. Perludem. Hal 59-74

adalah sebuah even dimana IT Developer dan programmer berkolaborasi bersama untuk membuat software / rogram. Perludem mengadakan *Hackathon Code for Vote* untuk komunitas pengembang nasional. Ini merupakan even *hackathon* pertama di Indonesia dengan tema Pemilu legislatif. Keberhasilan Perludem di even pertama, menarik perhatian sebuah nama besar dalam industri teknologi global: Google. Setelah melalui serangkaian proses diskusi antara Perludem, Google dan Google Developer Group (GDG), terselenggarakan *API Pemilu Challenge: Code for Vote 2.0*. Dari kedua aktifitas ini dihasilkan sekitar 31 aplikasi Pemilu yang dapat diunduh melalui website <http://pemiluapps.org>

Menyusul kesuksesan pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, pada Pilkada serentak 2015 Perludem bekerjasama dengan KPU RI membuat dua kali perlombaan aplikasi yaitu Pilkada Serentak Apps Challenge. Code for Vote 4.0 yang diselenggarakan pada tanggal 8 November 2015 dan juga pada tanggal 15 November 2015 bekerjasama dengan KPU Kota Surabaya yaitu penyelenggaraan Pahlawan Muda Apps Challenge. Code for Vote 3.0. Acara ini diisenggarakan juga berkat adanya Memorandum of Understanding antara KPU RI dan KPU Kota Surabaya terkait digitalisasi data dan juga pelaksanaan sosialisasi pemilu dan pelibatan partisipasi masyarakat melalui Apps Challenge. Tujuan dari Apps Challenge ini tidak semata menghasilkan aplikasi tetapi juga pelibatan dan partisipasi masyarakat. Perludem berhasil membuat sejenis gerakan komunitas IT peduli pemilu dengan tagline Code for Vote-

nya. Sejatinya kegiatan ini dapat membuat hubungan yang baik antara masyarakat sipil dan termasuk didalamnya programmer atau IT developer komunikasi dengan intense dan bersama lembaga negara dalam hal ini KPU untuk membantu atau menyelesaikan berbagai permasalahan yang ada.

### **3. JEMPUT DATA**

Jemput data adalah inisiatif pengumpulan atau agregasi data berdasarkan kesukarelaan bertujuan untuk mengumpulkan tersedia untuk umum (dan seharusnya berlaku) data untuk membuat pemahaman yang lebih baik dari kandidat Pilkada. Inisiatif ini dimulai dengan menyadari bahwa secara historis data untuk kepentingan publik di Indonesia memiliki kesulitan dalam hal akses, baik itu atas dasar administrasi yang lamban atau kesengajaan dalam upaya mendominasi informasi yang tentunya tidak sejalan dengan asas keterbukaan informasi publik.

Public Virtue Instititue melakukan program kerelawananan Jemput Data untuk menanggulangi permasalahan tersebut. Relawan yang bergabung diberikan pengarahan mengenai data-data dasar yang akan dikumpulkan. Relawan tersebut bekerja menggali informasi melalui sistem daring, baik dari berita maupun situs web lainnya. Namun setiap relawan mengumpulkan data yang berbeda beda karena mereka bekerja untuk daerah mereka masing-masing.

Kegiatan relawan data ini berlanjut seiring dengan animo relawan untuk menjadi relawan data. Mengambil istilah yang

sering dipakai dalam menggambarkan suatu insisatif, yakni jemput bola gerakan #JemputData ini menggambarkan bagaimana publik dalam bentuk relawan berinisiatif mengumpulkan data dan membagikannya kembali kepada publik karena data tersebut seharusnya milik publik dan bermanfaat bagi publik.

Dari tiga hal diatas maka dapat dilihat bahwa keterbukaan data dan informasi sangat mempengaruhi pembentukan gerakan-gerakan sosial dan inisiatif-inisiatif civic tech di Indonesia. Sebagai contoh API Pemilu menggunakan data-data SITAP untuk melakukan Apps Challenge dan membuat aplikasi-aplikasi pendidikan pemilih. Kawal Pilkada disisi lain menggunakan beberapa sumber data dari website KPU RI antara lain sebagai berikut<sup>17</sup>:

- <https://pilkada2015.kpu.go.id>
- <https://data.kpu.go.id/dpt2015.php>
- <http://infopilkada.kpu.go.id/index.php>

Sesungguhnya inisiatif dan gerakan sosial yang tercipta melalui penggunaan teknologi ini cukup besar pengaruhnya terhadap gerakan sosial politik dalam bentuk aktivisme digital. Aktivisme digital yang dimaksud mencakup tujuh fungsi, sesuai dengan klasifikasi yang dibuat oleh Mary Joyce (2011) terkait ekosistem website dan teknologi yaitu fungsi-fungsi: dokumentasi, menyebarluaskan, memobilisasi, pembentukan/ pembuatan kembali (co-creating), penekanan, perlindungan, pengumpulan dan penyebaran sumber daya dalam hal ini berbentuk data dan

---

17 Anshar, Chairul. Presentasi Data kawalpilkada.id 2015.

teknologi. Semua fungsi-fungsi tersebut tercakup ke dalam berbagai inisiatif diatas yang terbentuk sebagai respon atas keterbukaan data dan informasi pada Pilkada Serentak.

Berbagai inisiatif ini bukanlah yang pertama kali, di Negara-negara lain juga sudah ada beberapa sampel inisiatif yang telah terbentuk. Tabel berikut ini adalah sampel perbandingan berbagai inisiatif yang terbentuk terkait kepemiluan di adalah negara-negara demokratis

**TABEL 1 INSIATIF OPEN DATA TERKAIT PEMILU DI BEBERAPA NEGARA<sup>18</sup>**

NEGARA	NAMA INSIATIF OPEN DATA	TAHUN	KETERANGAN	LINK
Argentina	Declaraciones Juradas Abiertas	2013	Declaraciones Juradas Abiertas adalah sebuah alat berbentuk web yang menunjukkan deklarasi set-pejabat publik, hakim dan anggota legislatif dengan cara yang sederhana dan mudah.	<a href="http://interactivos.lanacion.com.ar/declaraciones-juradas/index#pd=0">http://interactivos.lanacion.com.ar/declaraciones-juradas/index#pd=0</a>

18 Data diambil dari data Crowdsourcing Sunlight Foundation. Dalam riset The Social Impact of Open Data (2015)

NEGARA	NAMA INISIATIF OPEN DATA	TAHUN	KETERANGAN	LINK
Canada	Represent	2012	<p>Represent digunakan oleh serikat Kanada buruh dan organisasi nirlaba-organisasi nirlaba untuk memajukan kampanye melalui email, melakukan pemetaan anggota atau pendukung untuk daerah pemilihan untuk tujuan pengorganisasian, dan untuk memberikan informasi yang relevan berdasarkan daerah pemilihan. Platform ini juga digunakan oleh media dan perusahaan.</p> <p>Represent adalah layanan web untuk pencari daerah pemilihan yang cocok melalui fitur memasukkan alamat atau kode pos. Represent juga dapat digunakan untuk pencarian informasi kontak dari pejabat terpilih di semua tingkat pemerintahan di Kanada.</p> <p>Beberapa fitur yang terdapat di Represent antara lain adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Batas pemilihan dari masing-masing pemerintahan.</li> <li>2. Informasi kontak para pejabat terpilih dalam skema CSV dari pemerintah kota.</li> <li>3. Informasi kontak para pejabat terpilih yang dikumpulkan oleh script kami (yaitu tidak data yang terbuka).</li> </ol>	<p><a href="http://represent.opennorth.ca/">http://represent.opennorth.ca/</a></p>

NEGARA	NAMA INISIATIF OPEN DATA	TAHUN	KETERANGAN	LINK
Bangladesh	Vote BD	2007	<p>Vote DB adalah platform berbasis web yang melacak, mengkompilasi, dan menyebarkan informasi tentang politisi dan kandidat pemilihan di Bangladesh. Ini adalah website pertama di Bangladesh yang membuat catatan daftar pemilih dapat diakses warga, sehingga mereka bisa memeriksa atau tidak adanya nama-nama mereka dan kesalahan dalam daftar.</p> <p>Vote DB memungkinkan warga untuk mengambil langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa nama dan informasi mereka yang benar dapat dimasukkan dalam daftar daftar pemilih, sehingga mereka berhak untuk memberikan suara mereka dalam berbagai pemilu. Sejumlah besar pemilih juga telah berubah preferensi suara mereka atas informasi yang berhubungan dengan calon yang disediakan oleh VoteBD.</p>	<a href="http://www.votebd.org/">http://www.votebd.org/</a>
Czech Republic	transparent-nivolby	2014	<p>Melalui platform ini anggota masyarakat dapat melaporkan kecurangan pemilu dan ketidakadilan di seluruh kotadan desa. Laporan-laporan ini akan diproses oleh Pusat Advokasi dan Nasihat Hukum Transparency International Republik Ceko.</p> <p>Inisiatif ini mampu memberdayakan warga untuk memantau pemilu dan memastikan proses ini dilakukan dengan jujur dan adil.</p>	<a href="http://www.transparent-nivolby.cz/">http://www.transparent-nivolby.cz/</a>

NEGARA	NAMA INISIATIF OPEN DATA	TAHUN	KETERANGAN	LINK
United Kingdom	Your Candidates	2015	<p>Di dalam website ini terdapat informasi Crowdsourced pada kandidat pemilihan umum, yang dapat dilakukan melalui yournextmp.com.</p> <p>Melalui fitur-fiturnya platform ini dapat meningkatkan partisipasi pemilih dan membuat voter mau melakukan koneksi dan interaksi dengan para kandidat melalui sosial media. Metodologi dilakukan dengan</p> <p>Platform ini juga menggabungkan kandidat yang sedang berjalan untuk parlemen di setiap daerah pemilihan dengan informasi lain yang relevan untuk pemilih, seperti kebijakan partai dan prediksi sikap pendapat.</p>	YourCandidates.org.uk
Kenya	Kenya Open Data Initiative (KODI)	2012	<p>Ini adalah inisiatif yang dibuat oleh pemerintah nasional. Dengan website ini Kenya mempublikasikan semua data publik yang tersedia dan tujuannya adalah untuk membuat data pembangunan pemerintah, demografi, statistik dan data budget tersedia dalam format digital yang berguna bagi para peneliti, pembuat kebijakan, pengembang ICT dan masyarakat umum.</p> <p>Kenya secara resmi bergabung Open Government Partnership (OGP) pada bulan April 2012 dan berkomitmen untuk meningkatkan integritas publik, manajemen pemilu, secara efektif mengelola sumber daya publik, dan keterlibatan publik dalam penyusunan anggaran, meningkatkan pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas, partisipasi publik di bidang layanan penting.</p>	<a href="https://www.opendata.go.ke/">https://www.opendata.go.ke/</a>

## **PENUTUP**

Pilkada serentak tahun 2015 memunculkan berbagai bentuk baru dari gerakan sosial masyarakat sipil yang disebut dengan aktivisme digital. Gerakan ini membuat partisipasi tidak sekedar dimaknai secara prosedural dengan hadir di bilik suara saja tetapi dengan lebih substantif yaitu dengan memanfaatkan data-data dan informasi yang dibuka oleh KPU untuk melahirkan berbagai inovasi. Inovasi yang terjadi memungkinkan adanya pengawalan terhadap hasil pemilu, munculnya keputusan yang lebih baik pada saat memilih, yaitu ketika masyarakat diberikan kesempatan untuk mengakses data terutama data-data kandidat pemilu dan memungkinkan terjadinya co-creation masyarakat pun dapat berpartisipasi aktif untuk melakukan digitasi dan menganalisa data tersebut untuk kepentingan bersama.

Untuk mendorong partisipasi masyarakat yang lebih tinggi dan lebih luas lagi maka penyelenggara pemilu harus membuat desain digitalisasi dan keterbukaan data secara lebih komprehensif serta melakukan berbagai turunan langkah-langkah praktis dan komprehensif mulai dari perencanaan, publikasi serta promosi dan penjalinan hubungan dengan berkesinambungan dengan berbagai pihak di masa yang akan datang.

Semua inisiatif dan inovasi yang dilakukan masyarakat harus dimanfaatkan dengan baik dan dijadikan telaah bagi penyelenggara pemilu. Setiap gerakan sosial masyarakat sipil tentunya memiliki evaluasi-evaluasi penting yang dapat menjadi masukan berharga bagi penyelenggara pemilu,

sebagai contoh inisiatif Kawal Pemilu dapat memberikan *insight* mengenai jenis-jenis kesalahan yang paling sering muncul pada scan C1 sehingga hal ini dapat menjadi rujukan dan masukan untuk perbaikan diri. Inisiatif Code for Vote juga tentunya memiliki insight terkait penjarangan masyarakat dan pembentukan hubungan baik dengan kelompok tertentu dalam masyarakat seperti developer dan IT Programmer secara berkesinambungan. Inisiatif Jemput Data dan Code for Vote juga dapat memberikan masukan terkait data-data yang sesungguhnya dibutuhkan oleh masyarakat dan bagaimana proses digitalisasinya.

Oleh karena itu alangkah baiknya kedepan penyelenggara pemilu baik KPU maupun Bawaslu dan DKPP dapat merangkul berbagai inisiatif ini dan bekerjasama secara strategis untuk penyelenggaraan Pemilu maupun Pemilu kada yang jujur dan adil di masa datang.

## REFERENSI

- Andriansyah, Miftah. Et.all. Crowdsourcing: Konsep Sumber Daya Kerumunan dalam Abad Partisipasi Komunitas Internet. file:///C:/Users/perludem01/Downloads/Crowdsourcing\_1.pdf
- Anshar, Chairul. Presentasi Data kawalpilkada.id 2015. Dipresentasikan di Perludem 26 Februari 2015
- Civic Tech Directory. <http://knightfoundation.org/features/civictech/>
- [www.unv.org/fileadmin/.../SWVR2011\\_full\\_%5B04%5D\\_chapter1.pdf](http://www.unv.org/fileadmin/.../SWVR2011_full_%5B04%5D_chapter1.pdf)
- Mora, Fernando Adolfo. Emergent Digital Activism: The Generational/Technological Connection. The Journal of Community Informatics. Vol.10 no.1 2014

- O'Reilly, T. and Batelle J. (2009). *Web squared: Web 2.0 five years on*. Retrieved August 28th, 2011. [http://assets.en.oreilly.com/1/event/28/web2009\\_websquared-whitepaper.pdf](http://assets.en.oreilly.com/1/event/28/web2009_websquared-whitepaper.pdf)
- Monte, John De la. Science Technology and Governance. 2001. Cromwell Press: London
- Social Impact of Open Data. Sunlight Foundation. <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1jP6WIkEPczb8MBn6DNOU2PhKp9Prwe4HokqhUQVsxEO/edit#gid=0>
- Profil Pengguna Internet Indonesia Tahun 2015. <http://blog.idkeyword.com/profil-pengguna-internet-di-indonesia-tahun-2015/>.
- Siemens G. (2006). *Knowing knowledge. Creative Commons*. Retrieved August 30, 2011 from [http://www.elearnspace.org/KnowingKnowledge\\_LowRes.pdf](http://www.elearnspace.org/KnowingKnowledge_LowRes.pdf). di dalam Mora, Fernando Adolfo. Emergent Digital Activism: The Generational/Technological Connection. *The Journal of Community Informatics*. Vol.10 no.1 2014 hal.4
- Williams / Sawyer, (2007), *Using Information Technology* terjemahan Indonesia, Penerbit ANDI, ISBN 979-763-817-0
- Sinergantara. Open Data Handbook Documentation. <http://sinergantara.or.id/wp-content/uploads/2013/10/Open-Data-Implementation-in-Local-Government.pdf>
- Madjowa, Verrianto, Diah Setiawaty, Yuandra Ismiraldi, dan Ramda Yanurzha. 2014. Modul Open Data Pemilu. Perludem.
- Civic Entrepreneurship. <http://www.codeforamerica.org/startups/civic-entrepreneurship-2014/> diakses 28 Februari 2016
- Zoran, Mitrovic. Building Open Data Capacity Through e-Skill Acquisition. 2015. Mitrovic Development and Research Institute South Africa

# ANOMALI PENERAPAN SISTEM NOKEN PADA PILKADA SERENTAK 2015 DI PAPUA

**Kholillullah Pasaribu**

## ABSTRAK

*Studi ini berusaha untuk mengelaborasi lebih jauh mengenai penggunaan noken dalam pilkada serentak 2015 di Papua. Sebagai tas tradisional sekaligus budaya Papua, pada waktu pemilu noken bertransformasi sebagai salah satu perangkat penting pengganti kertas suara bahkan kotak suara. Akan tetapi dalam prakteknya keberadaan noken justru dijadikan instrumen untuk menciderai hak politik warga negara, demi meraih kekuasaan yang dipergunakan untuk memanipulasi jumlah perolehan suara kandidat.*

**Kata Kunci:** Papua, noken, pilkada

## PENGANTAR

Sebelas kabupaten/kota di Papua telah mengikuti pelaksanaan pilkada serentak gelombang pertama yang digelar tanggal 9 Desember 2015. Daerah tersebut adalah: Nabire, Asmat, Keerom, Waropen, Merauke, Mamberamo

Raya, Pegunungan Bintang, Boven Digoel, Yahukimo, Supiori dan Yalimo. Seluruh petahana turut ambil bagian dalam menyemarakkan kontestasi lokal tersebut. Namun pada akhirnya, hanya empat petahana yang mampu mempertahankan jabatannya kembali untuk lima tahun kedepan. Selebihnya, wajah-wajah politisi baru kini mewarnai kursi pemerintah daerah di Papua.

Kekhawatiran banyak pihak terhadap potensi konflik di Papua pun belum terjadi hingga Maret 2016. Sejak awal, hal ini menjadi perhatian banyak pihak baik pihak pemerintah, pihak keamanan, maupun elemen sipil. Betapa tidak, dalam sejarahnya Papua termasuk pemberi kontribusi besar dalam menyumbangkan jumlah korban atas nama pilkada. Misalnya kasus Iliga (Puncak Jaya) yang terjadi sejak 31 Juli 2011, menelan korban jiwa hingga 57 orang selama kurang lebih setahun. Persoalannya hanya karena KPUD setempat menolak berkas pencalonan Simon Alom sebagai calon bupati, yang disebabkan penarikan dukungan oleh DPC Partai Gerindra.<sup>1</sup> Namun pada Pilkada Serentak 2015, tidak ada tanda-tanda konflik destruktif akan terjadi. Sejauh ini, kanalisasi konflik tampaknya efektif disalurkan melalui penyelesaian sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan (PHP) Bupati di Mahkamah Konstitusi (MK).

Pilkada di Papua juga selalu menjadi daya tarik tersendiri karena adanya penerapan sistem noken di beberapa daerah. Sistem ini membolehkan masyarakat Papua mewakili hak pilihnya kepada orang lain, lazimnya diserahkan kepada

---

1 Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (2015). *Peluang dan Tantangan Pilkada Serentak Di Papua*. Jakarta: Perludem.

kepala suku masing-masing untuk menentukan siapa yang layak mendapatkan suara dari suku masing-masing. Bagi sebagian orang, sistem noken dipandang wajar karena melihat karakter masyarakat Papua yang masih didominasi oleh seorang kepala suku atau “*Big Man*”. Kepala suku selain menjadi pemimpin politik, juga memimpin ekonomi, sosial dan budaya. Kepemimpinannya turut bertanggungjawab atas ketersediaan kebutuhan dasar warga. Sebagai gantinya, warga harus loyal dengan apapun keputusan Big Man.<sup>2</sup> Termasuk keputusan Big Man untuk memberikan seluruh hak pilih warganya kepada calon peserta pilkada tertentu. *Disloyalty* terhadap keputusan *Big Man* beresiko terhadap disfungsi peran pelindung (*protector*) dan penyelamat (*savior*) dalam hal terjadi krisis atau konflik yang mengancam anggota suku tersebut.

Atas berbagai pertimbangan, MK turut memposisikan Sistem Noken sebagai salah satu resolusi konflik dalam pelaksanaan pilkada di Papua.<sup>3</sup> Bahasa lain yang digunakan untuk menyebutkan sistem noken pada saat itu adalah “kesepakatan warga”. MK menerima cara pemilihan kolektif (aklamasi) yang telah diterima masyarakat tersebut, karena jika dipaksakan pemilihan umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikhawatirkan akan timbul konflik di antara kelompok-kelompok masyarakat setempat. Sehingga daerah pengguna sistem noken sebaiknya tidak dilibatkan/dibawa ke sistem persaingan/

---

2 Ell, Pieter. et al. (2013). Sistem Noken, Demokratiskah?. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum. Hal x.

3 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, hal. 48.

perpecahan di dalam dan antar kelompok yang dapat mengganggu harmoni yang telah mereka hayati. Penerimaan atas cara yang realistis ini harus dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara atau panitia pemilihan umum. Putusan MK ini dimotivasi oleh penyelesaian sengketa pada Pileg 2009 di Yahukimo, dan berlaku untuk semua.

Oleh karena itu, sebagai bagian dari resolusi konflik atas lingkungan budaya yang ada di Papua, maka penting untuk mengkaji seberapa baik pelaksanaan atau penerapan sistem noken pada pemilihan kepala daerah 2015. Sehingga noken sebagai bagian dari resolusi konflik dalam kontestasi politik daerah benar-benar berhasil guna. Dengan asumsi, semakin baik aspek pelaksanaannya maka akan semakin tinggi pula nilai kontribusinya untuk menciptakan stabilitas dalam penyelenggaraan pilkada.

## **SEKILAS TENTANG NOKEN DAN SISTEMNYA**

Istilah Noken merujuk pada instrumen budaya yang berbentuk tas namun multifungsi bagi keseharian masyarakat Papua. Tas ini memiliki ragam ukuran disesuaikan dengan fungsinya operasionalnya, misalnya; identitas budaya, aksesoris, perlengkapan upacara kematian, gendongan bayi, mas kawin, penyimpanan bahan makanan dan kebutuhan sehari-hari lainnya, penyimpanan dokumen-dokumen penting, dll. Bahan dasar pembuatannya adalah anyaman serat kulit kayu atau tali temali. Noken menjadi salah satu simbol budaya yang dibanggakan oleh masyarakat

Papua.<sup>4</sup> Namun sejak tahun 1971 hingga saat ini, Noken telah digunakan sebagai alat pengganti kotak suara dalam Pemilu maupun Pilkada, di beberapa daerah di Papua. Jika kotak suara pada umumnya mengikuti standar yang ditetapkan oleh KPU RI, maka khusus di Papua, kotak suara digantikan dengan tas Noken. Seluruh suara masyarakat yang telah dipungut, ditampung ke dalam noken pada hari pencoblosan.

Belakangan, pada tahun 2009 kebijakan ini diamini oleh Mahkamah Konstitusi. Terminologi Noken digunakan dalam literatur hukum pemilu atau pilkada sejak tahun 2009, yaitu melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-48/PHPU.A-VI/2009. Dinamika legal formalnya terus berkembang dan mendapatkan legitimasi yang memadai melalui putusan-putusan MK dalam sidang terkait perselisihan hasil pemilu atau pilkada setelahnya. Sekurangnya, sistem noken mendapatkan legitimasi melalui beberapa putusan MK berikut ini:

1. Putusan MK No. 47-48/PHPU.A-VI/2009, terkait Pilkada Provinsi Papua
2. Putusan MK No. 134/PHPU.D-VII/2009, terkait Pilkada Nabire
3. Putusan MK No. 179/PHPU.D-VIII/2010, terkait Pilkada Waropen
4. Putusan MK No. 195/PHPU.D-VIII/2010, terkait Pilkada Mamberamo Raya

---

4 Ell, Pieter. et al. (2013). Sistem Noken, Demokratiskah?. Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum. Hal 4-21.

5. Putusan MK No. 85-86/PHPU.D-IX/2011, terkait Pilkada Lanny Jaya
6. Putusan MK No. 35/PHPU.D-IX/2011, terkait Pilkada Yalimo
7. Putusan MK No. 76/PHPU.D-IX/2011, terkait Pilkada Nduga
8. Putusan MK No. 19/PHPU.D-IX/2011, terkait Pilkada Yahukimo
9. Putusan MK No. 60/PHPU.D-X/2012, terkait Pilkada Intan Jaya
10. Putusan MK No. 3/PHPU.D-X/2012, terkait Pilkada Dogiyai
11. Putusan MK No. 34/PHPU.D-X/2012, terkait Pilkada Tolikara
12. Putusan MK No. 39/PHPU.D-X/2012, terkait Pilkada Puncak Jaya
13. Putusan MK No. 79/PHPU.D-X/2012, terkait Pilkada Paniai
14. Putusan MK No. 1/PHPU.D-XI/2013, terkait Pilkada Mamberamo Tengah
15. Putusan MK No. 18/PHPU.D-XI/2013, terkait Pilkada Puncak
16. Putusan MK No. 14-16/PHPU.D-XI/2013, terkait Pilkada Provinsi Papua
17. Putusan MK No. 47-81 Tahun 2009, terkait Pileg di Yahukimo
18. Putusan MK No. 06-32 Tahun 2014, terkait Pileg di

Provinsi Papua

19. Putusan MK No. 30-32 Tahun 2014, terkait Pileg di Provinsi Papua
20. Putusan MK No. 01-01-32 Tahun 2014, terkait Pileg di Provinsi Papua
21. Putusan MK No. 03-05-32 Tahun 2014, terkait Pileg di Provinsi Papua
22. Putusan MK No. 02-10-32 Tahun 2014, terkait Pileg di Provinsi Papua
23. Putusan MK No. 31/PUU-XII/2014, terkait pengujian UU No. 8/2012 tentang Pemilu Legislatif

## **INDIKATOR PENERAPAN SISTEM NOKEN YANG BAIK**

Dari ekstraksi putusan-putusan di atas, MK telah memberikan sekurang-kurangnya dua indikator utama dalam penerapan sistem noken untuk dipedomani oleh para pihak, terutama penyelenggara pemilu. *Pertama*, bahwa sistem noken atau sistem ikat haruslah diadministrasikan dengan baik oleh penyelenggara pemilu mulai dari tingkat terbawah, dalam hal ini tingkat TPS, sampai di tingkat provinsi. Syarat administrasi tersebut wajib dilakukan sebagai pengakuan terhadap suara rakyat di tempat masing-masing. *Kedua*, sistem noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus-menerus, tidak boleh dilaksanakan di tempat-tempat yang selama ini belum pernah menggunakan sistem noken. Apabila suatu daerah

sudah tidak lagi menggunakan sistem noken, maka untuk daerah tersebut sistem noken tidak lagi diakui.

KPU Papua selaku otoritas penyelenggaraan pemilu di Provinsi Papua kemudian mengatribusi putusan MK dengan menerbitkan Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang juknis tata cara pungut hitung suara dengan menggunakan noken sebagai pengganti kotak suara. Melalui keputusan ini KPU Papua ingin mengatur agar penggunaan noken sebagai kotak suara teradministrasi dengan baik dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Sekaligus agar dapat mencegah upaya-upaya pengalihan suara kepada pasangan calon lain karena tidak dicoblos di TPS. Aturan yang hanya memiliki lima pasal ini pun telah mendapat pengakuan dari MK melalui Putusan Nomor 06-32/PHPU.DPD/XII/20014, yang menyatakan bahwa petunjuk teknis yang diterbitkan oleh KPU Papua telah tepat dan benar hukum.

## **INCOMPREHENSIVE DAN ANOMALI**

Kendati diakui MK, namun pada prakteknya pengaturan noken masih jauh dari yang diharapkan. Upaya pengadministrasian sistem noken belum mampu menjangkau berbagai perilaku politik yang selama ini dilakukan oleh peserta pilkada. Juknis terbitan KPU Papua hanya pada tataran tatacara penggunaan dan penghitungan. Dalam tatacara penggunaan, penekanan KPU Papua ada pada larangan agar selama pemungutan berlangsung noken yang telah berisi surat suara tidak dibenarkan untuk dibuka, dihitung dan dibawa oleh tokoh masyarakat/kepala suku

yang mewakilinya. Seluruh kewenangan tersebut diberikan sepenuhnya kepada KPPS.<sup>5</sup>

Dalam hal penghitungan suara, KPU menegaskan bahwa setelah surat suara dihitung untuk pasangan calon yang dikehendaki dihitung, maka petugas KPPS lah yang ditugaskan untuk mencoblos satu persatu surat suara yang sudah dihitung dalam noken tersebut sesuai pilihan masyarakat kepada pasangan calon, kepada calon mana surat suara tersebut diberikan. Dalam proses pencoblosan oleh KPPS tersebut, saksi pasangan calon, Panwas Lapangan dan Tokoh Masyarakat/Kepala Suku kelompok tertentu harus hadir.<sup>6</sup> Dengan begitu, potensi berpindahnya suara dari satu calon ke calon yang lain, baik karena kelalaian maupun kesengajaan, dapat dihindari.

Namun demikian KPU Papua luput dalam mengatur keseluruhan praktik noken dari hulu ke hilir. Pengalaman membuktikan bahwa setidaknya terdapat 4 poin krusial dalam penerapan sistem noken yang mesti dicermati dan mendapatkan pengawasan atau pengawalan administrasi. Poin yang dimaksud yaitu, *pertama*, sebelum pemilu/pilkada, dalam prakteknya masyarakat bersama kepala suku selalu mengawali kesepakatan noken melalui pesta bakar batu, atau kegiatan bersama dalam bentuk lain, untuk menentukan pilihan suaranya terhadap partai/calon/paslon tertentu. Baik dilakukan bersama atau tanpa partai/calon/paslon yang dimaksud.

---

5 Keputusan KPU Papua Nomor 01/Kpts/KPU Prov.030/2013

6 *Ibid.*

*Kedua*, pemilih memberikan suaranya secara mandiri atau diwakili oleh kepala suku. *Ketiga*, metode memberikan suara dapat dilakukan dengan mencoblos, atau hanya memasukkan surat suara ke noken partai/calon/paslon pilihannya tanpa dicoblos, atau pemilih berbaris pada noken pilihannya untuk kemudian dihitung oleh KPPS, atau kepala suku meminta KPPS mencatat sejumlah angka dari daftar pemilih untuk partai/calon/paslon yang menggambarkan jumlah pemilih yang diwakilinya. *Keempat*, surat suara yang telah dimasukkan ke dalam noken partai/calon/paslon tertentu namun belum dicoblos oleh pemilih, akan dicoblos oleh KPPS seluruhnya.

Poin *pertama* narasi di atas adalah persoalan yang luput dari jangkauan KPU Papua. Padahal dalam beberapa sidang PHP baik Pileg, Pilpres maupun Pilkada, persoalan utama yang diributkan oleh pasangan calon di MK adalah klaim keberpihakan suku tertentu terhadap calon berdasarkan kegiatan pesta yang telah dilakukan bersama. Namun dalam perjalanan, klaim tersebut tidak tergambar dalam perolehan suara lalu dipermasalahkan ke konstitusi. Dalam beberapa kali persidangan, klaim-klaim ini hanya mampu dibuktikan melalui keterangan saksi dan dokumen pribadi yang dibuat secara sepihak oleh calon. Sehingga hampir setiap calon dapat mengajukan saksi-saksi yang mau mendukung pernyataan calonnya, juga menyiapkan dokumen dukungan yang validitasnya diotorisasi oleh tim sendiri, bukan oleh KPU Papua.

Dari temuan ini, pengadministrasian sistem noken hingga pelaksanaan pilkada 2015 di Papua, dinilai belum

komprehensif dan perlu dirumuskan segera. Dengan administrasi khusus yang diotorisasi oleh KPU Papua nantinya dalam mengklaim pelaksanaan kesepakatan suku-suku untuk menentukan pilihan, disertai beberapa bukti otentik seperti dokumentasi foto dan lain-lain yang dibutuhkan, KPU Papua akan memiliki dasar hukum yang kuat untuk menghadapi gugatan-gugatan yang dilayangkan oleh pasangan calon yang kalah di MK. Bagi pasangan calon yang sebenarnya mendapatkan dukungan suku-suku, tidak perlu lagi kesulitan untuk membuktikan keabsahan suara yang memang menjadi haknya di pengadilan nanti.

## **ANOMALI SISTEM NOKEN**

Pada Pilkada Serentak 2015 di Papua, hanya Kabupaten Yahukimo yang menurut KPU Papua dibenarkan untuk menggunakan sistem noken. Catatan MK juga yang menjadi landasan bagi KPU Papua, yang membatasi penggunaan sistem noken agar dilarang diterapkan di wilayah yang sebelumnya belum pernah menerapkan sistem noken. Hal ini menyebabkan KPU Papua merasa tidak begitu *kelabakan* dalam menghadapi Pilkada Serentak 2015, karena anggapan bahwa pilkada dengan proses yang umum tidak akan menyita energi. KPU Papua juga tidak begitu pusing untuk mencermati kembali Keputusan KPU Papua No. 01/Kpts/KPU Prov.030/2013 tentang Juknis Noken yang pernah dibuatnya.

Akan tetapi, pada Pilkada Serentak 2015 kemarin ternyata terdapat daerah yang tidak mendapatkan *privilage* untuk menggunakan sistem noken namun tetap

nekat menerapkan sistem ini. Kasus tersebut ditemukan di Pilkada Waropen, dimana petahana wakil bupati (Yermias Bisai) turut berkompetisi kembali melawan tiga pasangan calon lain yang diantaranya juga merupakan petahana bupati (Yesaya Buinei). Pada persidangan PHP Bupati Waropen terungkap bahwa sebanyak 467 pemilih di Kampung Wapoga, suaranya diwakilkan dan dicoblos oleh beberapa orang saksi dari pasangan calon Yermias Bisai atas seizin penyelenggara setempat. Model pemilihan seperti ini merupakan karakter sistem noken. Memang tidak menggunakan tas noken sebagai alat penampung hasil penghitungan suara, namun pilkadanya membolehkan kepala suku atau orang-orang tertentu untuk menghegemoni pilihan sekelompok pemilih yang lain untuk pasangan calon tertentu.

Saat disengketakan, Yermias Bisai merupakan pasangan calon dengan perolehan suara terbanyak dan menjadi pihak terkait dalam PHP Bupati Waropen di MK. Ketiga pasangan calon yang kalah; Ollen Ostal Daimboa, Penehas Hugo Tebai, Yesaya Buniei, menjadi pemohon. Kasus Kampung Wapoga tentu menjadi dalil-dalil andalan dalam gugatan mereka. Namun persoalan noken tidak menjadi penting pada akhirnya, karena ketiga penggugat tidak memenuhi aspek formil dalam pengajuan sengketa PHP, yaitu syarat selisih perolehan suara 2% antara pasangan calon yang menggugat dengan pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak. Tanpa melakukan pemeriksaan yang mendalam, gugatan para pemohon dimentahkan sejak awal, dan kasus ini tidak menjadi bahan perhatian sama sekali.

Yermias Bisai tetap dinobatkan sebagai Bupati Waropen 2015-2020.

Pengungkapan pelanggaran atas penerapan sistem noken di Waropen akhirnya mendapatkan tempat di Sidang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP). Ketiga pasangan calon yang kalah mengadukan kelima anggota KPU Waropen menggunakan bukti-bukti yang tersedia, yang berujung pada dipecatnya Maurid Yermias Mofu (Ketua KPU Waropen) dan Demarce Maniburi pada 12 Februari 2016 karena terbukti melanggar kode etik. Sedangkan anggota KPU Waropen lainnya, Isak Sirami mendapatkan sanksi peringatan, Isak Paisei dan Betuel Ramandei direhabilitasi.<sup>7</sup> Potret penegakan hukum ini hanya mempertegas bahwa pelanggaran fatal pada proses penyelenggaraan pilkada belum tentu dapat membalikkan situasi politik. Pemecatan anggota KPU Waropen tidak serta merta mengubah hasil pilkada. Penegakan terhadap penyimpangan hukum belum pasti menjamin integritas proses pada pilkada.

## **KELALAIAN FATAL**

Fenomena “sistem noken tanpa noken” cukup pantas disebut kelalaian KPU Papua yang cukup fatal. Lemahnya pendampingan KPU Papua ditengarai menjadi penyebab terjadinya kecacatan proses pilkada. Bahkan patut diduga jika sistem noken juga disalahgunakan di wilayah lain selama pelaksanaan Pilkada Serentak 2015. Karena jika melihat

---

7 Putusan Nomor 107/DKPP-PKE-IV/2015, Putusan Nomor 09/DKPP-PKE-V/2016

bangunan argumentasi yang digunakan oleh termohon atau pihak terkait pada kasus Waropen, banyak bantahan yang mendasarkan dalil-dalilnya pada putusan MK secara tidak utuh. Misalnya, menggunakan dalil MK atas pengakuan sistem noken, namun tidak mengikutsertakan catatan MK atas wilayah-wilayah yang telah mendapatkan legitimasi khusus untuk menerapkannya. Jika bangunan argumentasi ini menjadi menjadi logika yang dipahami secara umum, maka kemungkinan anomali penerapan sistem noken juga terjadi di wilayah lain. Hanya saja tidak terdeteksi.

Kelalaian ini juga bisa terjadi karena minimnya keseriusan dalam mengawal implementasi sistem noken. Sejak dikeluarkannya putusan oleh MK tentang keabsahan sistem noken di wilayah tertentu, KPU Papua hingga saat ini belum pernah mengumumkan daerah-daerah yang sebelumnya pernah menggunakan sistem noken sebagai bahan pengawalan, atau menjadi bahan briefing kepada KPU Kabupaten/Kota di Papua. Ini penting karena pelarangan penggunaan sistem noken bukan berbasis batasan kabupaten/kota namun daerah-daerah tertentu, yang bisa saja hanya merupakan beberapa distrik atau beberapa TPS tertentu. Oleh karena itu, pengumuman resmi dari KPU Papua akan menjadi alat kawal yang efektif bagi semua pihak, termasuk bagi pasangan calon.

Sebagai catatan awal, terhitung sejak tahun 2009 hingga 2014, trend penerapan sistem noken di pegunungan tengah Papua dinilai cenderung menurun, kendati belum signifikan. Penurunan yang dimaksud terjadi baik di sebuah kabupaten maupun pada beberapa distrik atau TPS. Diolah

dari berbagai sumber, trend penggunaannya dapat dilihat sebagai berikut:

1	Pegunungan Bintang	Tidak	Tidak	Tidak (2010)	Tidak	Tidak	Tidak
2	Yahukimo	Noken	Noken	Noken (2010)	Noken	Noken	Noken
3	Jayawijaya	Noken	Noken	Noken (2008/2013)	Noken	Noken	Noken
4	Yalimo	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken	Tidak <sup>1</sup>	Tidak
5	Mamberamo Tengah	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
6	Tolikara <sup>2</sup>	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
7	Lanny Jaya <sup>3</sup>	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
8	Nduga <sup>4</sup>	Noken	Noken	Noken (2011)	Noken*	Noken	Noken
9	Puncak <sup>5</sup>	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken*	Noken	Noken
10	Puncak Jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
11	Intan jaya	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
12	Paniai <sup>6</sup>	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken*	Noken	Noken
13	Deyai	Noken	Noken	Noken (2013)	Noken	Noken	Noken
14	Dogiyai	Noken	Noken	Noken (2012)	Noken	Noken	Noken
15	Mamberamo Raya	Noken	Noken	Noken <sup>7</sup> (2011)	Tidak	Tidak	Tidak
16	Waropen <sup>8</sup>	Noken	Noken	Noken <sup>9</sup> (2010)	Tidak	Tidak	Tidak

\* Sebagian

Selama 3 gelombang pilkada serentak, tampak sistem noken akan diberlakukan khususnya di beberapa kabupaten/kota di Provinsi Papua. Pada Pilkada Serentak 2015, sistem noken hanya akan diikuti oleh Kabupaten Yahukimo. Gelombang pilkada serentak ke-2 tahun 2017, sistem noken hanya diberlakukan di 6 kabupaten/kota. Sedangkan gelombang ke-3 pilkada serentak, sistem noken berpotensi diterapkan di 6 kabupaten/kota. Total wilayah yang masih dan berpotensi menggunakan sistem noken adalah 13 kabupaten/kota. Tabulasi rincinya dapat dilihat sebagai berikut:

No.	Tahun 2015	Tahun 2017	Tahun 2018
1	Kabupaten Yahukimo	Kabupaten Nduga	Kabupaten Mamberamo Tengah
2		Kabupaten Lanny Jaya	Kabupaten Paniai
3		Kabupaten Tolikara	Kota Puncak
4		Kabupaten Intan Jaya	Kabupaten Deiyai
5		Kabupaten Puncak Jaya	Kabupaten Jayawijaya
6		Kabupaten Dogiyai	Kabupaten Mimika

## PENUTUP

Dari berbagai temuan persoalan di atas, para pihak penting untuk melakukan upaya yang lebih maju untuk memperbaiki pengadministrasian sistem noken dan pengawalan terhadap implementasinya. Beberapa rekomendasi yang dirasa penting untuk menjadi pertimbangan para pihak antara lain. *Pertama*, KPU RI perlu mengatur penggunaan sistem noken melalui Peraturan KPU secara komprehensif.

Mekanisme yang diatur melalui Keputusan KPU Papua hanya pada wilayah penghitungan dan pemungutan. Akan tetapi, tahapan khusus seperti persyaratan verifikasi bakal pasangan calon oleh Majelis Rakyat Papua untuk menjadi pasangan calon (khususnya Pilkada Papua), atau tahapan musyawarah (dalam bentuk pesta bakar batu) belum dijangkau oleh keputusan tersebut.

Hal ini penting agar Putusan MK yang mensyaratkan bahwa sistem noken maupun sistem ikat wajib diadministrasikan serta merupakan syarat terpenting dan mutlak, terutama untuk menentukan keabsahan perolehan suara sekaligus meminimalisir kecurangan dalam Pemilu. Harus ada formulir khusus yang dapat menjustifikasi pilihan

kelompok/suku tertentu didokumentasikan secara tertulis. Dalam hal Pilkada Provinsi Papua, harus ada integrasi antara keputusan MRP dengan keputusan KPU Papua ke dalam Peraturan KPU dalam hal verifikasi calon/paslong sebagai orang asli Papua.

*Kedua*, KPU RI perlu melakukan identifikasi daerah-daerah yang menggunakan sistem noken dalam pemilu/pilkada secara rinci dan terverifikasi. Hingga saat ini, penyelenggara pemilu belum pernah mengumumkan data resmi terkait dengan daerah-daerah yang menerapkan sistem noken pada pemilu/pilkada di Papua. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari berbagai sumber, termasuk Putusan MK dalam hal PHPU/D, penerapan sistem noken tidak bersih dilakukan di satu kabupaten/kota, contohnya di Kabupaten Tolikara, terdapat 46 distrik dimana 1 distrik 2 TPS dalam ibu kota kabupaten sudah menggunakan kotak suara.

Pengungkapan informasi ini ke ranah publik penting demi menjalankan putusan MK, bahwa sistem noken atau sistem ikat hanya dapat diakui di tempat-tempat yang selama ini memang selalu dilaksanakan secara terus menerus. Apabila di suatu daerah sudah tidak lagi memakai sistem yang sebelumnya memakai sistem noken, maka untuk daerah tersebut tidak lagi diakui keberadaan sistem noken. Sehingga, tanpa pengumuman yang resmi dan pengawalan yang baik di masyarakat, amaran ini tidak terkawal dengan baik.

*Ketiga*, KPU RI perlu melakukan meningkatkan kualitas pendampingannya ke KPU Kabupaten/Kota di

Papua. Sehingga, selain untuk meningkatkan pemahaman hukum penyelenggara pilkada, juga demi menghindari komisioner dari intervensi atau konspirasi politik dengan pasangan calon. Masyarakat setempat pun sejak awal dapat dikondisikan oleh penyelenggara sebelum dipengaruhi oleh calon.

## **REFERENSI**

Ell, Pieter. et al. (2013). *Sistem Noken, Demokratiskah?*.

Jayapura: Kantor Advokat dan Konsultan Hukum

Keputusan KPU Papua Nomor 01/Kpts/KPU

Prov.030/2013

Nomor 195/PHPU.D-VIII/2010.

Nomor 181/PHPU.D-VIII/2010.

<http://sulpaonline.com/read/2014/04/24/pleno-kpu/>, diakses 6 November 2014

Putusan Nomor 107/DKPP-PKE-IV/2015, Putusan Nomor 09/DKPP-PKE-V/2016

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi. (2015).

Peluang dan Tantangan Pilkada Serentak Di Papua.

Jakarta: Perludem.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47-81/PHPU.A-VII/2009, hal. 48.

# PROFIL PENULIS

## **LIA WULANDARI**

seorang Peneliti Perludem Sejak April 2011, dengan spesialisasi isu-isu politik dan kepartaian. Lulusan Ilmu Politik dari Universitas Indonesia tahun 2008 ini juga pernah menjadi relawan penelitian di Komnas Perempuan dan Puskapol UI untuk riset Kekerasan terhadap Perempuan dan Keterwakilan Perempuan sejak tahun 2007. Sejak mahasiswa, aktif dalam kegiatan sosial kemahasiswaan di Senat FISIP UI, BEM UI dan sebagai reporter di FISIPERS FISIP UI. Penelitian yang pernah dilakukan ialah keuangan partai politik, dana kampanye, dan subsidi partai politik yang dilakukan bersama tim Perludem. Selain itu, ia aktif terlibat dalam advokasi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

## **USEP HASAN SADIKIN**

Pegiat rumahpemilu.org, portal berita dan data pemilu Indonesia yang merupakan bentuk layanan informasi pemilu Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Lelaki kelahiran Serang, 27 Oktober 1983 ini merupakan lulusan (2008) Geografi, FMIPA, Universitas Indonesia. Minat dan kritismenya terhadap demokrasi dan kesetaraan tak tertampung di profesinya sebagai konsultan pemetaan dan guru geografi. Usep lalu melibatkan aktivismenya pada isu kesetaraan gender di Jurnal Perempuan; isu disabilitas di Helen Keller International Indonesia, hingga sekarang di Perludem. Usep biasa berinteraksi melalui media sosial dan email di usep.99@gmail.com.

## **FADLI RAMADHANIL**

Menyelesaikan studi sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, pada Mei tahun 2013. Semasa mahasiswa Fadli aktif di Perhimpunan Mahasiswa Tata Negara Fakultas Hukum Unand, dan sejak 2011 bergabung dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Unand sebagai asisten peneliti. Selesai menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Fadli bergabung dengan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak Juni 2013 sampai sekarang. Di Perludem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. Fadli aktif menulis di beberapa media seperti Kompas, Republika, dan The Geotimes, serta Jurnal Pemilu&Demokrasi. Tulisannya banyak menilik persoalan pemilu, demokrasi, penegakan hukum, dan dinamika ketatanegaraan.

email: fadlilhua@gmail.com.

### **KHOIRUNNISA AGUSTIYATI**

Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Sosiologi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) Universitas Indonesia pada Januari 2010. Saat ini sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Sejak 2010 menggeluti isu dan dunia kepemiluan paska lulus dari UI, dengan bergabung sebagai Peneliti Pemilu pada Centre for Electoral Reform (CETRO). Juni 2012 hingga saat ini, aktif bekerja sebagai Peneliti Pemilu di Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam dunia kepemiluan, penulis aktif sebagai fasilitator dalam pelatihan dan workshop kepemiluan. Terlibat secara aktif pada berbagai forum kerjasama antar lembaga-lembaga pemilu dan demokrasi, baik berskala nasional dan internasional. Turut terlibat dalam koalisi masyarakat sipil untuk mendukung penyelenggaraan pemilu secara profesional. Selain itu, juga aktif terlibat dalam advokasi undang-undang pemilu dan penyelenggara pemilu.

### **CATHERINE NATALIA**

Lahir di Bandung, 27 Desember 1972. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dari Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1996 dan Magister Hukum di Universitas Indonesia pada tahun 2005. Tenaga Teknis di Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia pada 2009-2015, bergabung dengan Perludem sejak Februari 2015 sebagai Legal Drafter.

### **PANDU DEWANTA**

Adalah mahasiswa aktif S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Saat ini aktif di BEM KEMA Universitas Padjadjaran dan PAKTA (Pusat Kajian Mahasiswa Hukum Tata Negara). Pada bulan Desember 2015 sampai dengan Februari 2016 sempat magang di Perludem untuk mempelajari kepemiluan. Alamat email : pdewanata23@gmail.com

### **DEBORA BLANDINA SINAMBELA**

Menggemari dunia jurnalistik sejak masa kuliah dengan bergabung di Lembaga Pers Mahasiswa Suara USU. Meraih gelar Sarjana di Ilmu Komunikasi (S.ikom) Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) Universitas Sumatera Utara. Aktif meliput dan menulis Pemilihan Raya (Pemira) Kampus serta Pemilihan Gubernur Sumatera Utara Tahun 2013. Kemudian menjadi Staff Media Center KPU Sumut pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014, kerjasama antara Yayasan Kippas, KPU Sumut dan Perludem. Menjadi Ketua Klub Penulis Perempuan Sumut

dan koordinator penulisan calon legislatif perempuan di Sumut. Saat ini aktif Perludem menjadi Jurnalis rumahpemilu.org sejak 2015.

### **MAHARDDHIKA**

Bergiat di Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak 2014, mengelola rumahpemilu.org, serta mempunyai ketertarikan pada isu perempuan dan anak muda di pemilu. Ia juga menjadi kontributor tetap youthproactive.com.

### **HEROIK M PRATAMA**

Lahir pada tanggal 16 November 1992, di Kota Bogor Jawa Barat. Pria yang dikenal dengan sapaan Heroik meraih gelar Sarjana Ilmu Politik (S.IP) di Jurusan Politik dan Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM. Sejak mahasiswa ia aktif diberbagai bidang organisasi kemahasiswaan mulai dari Korps Mahasiswa Politik dan Pemerintahan (KOMAP UGM) sebagai presiden, kemudian pimpinan bidang sosial dan politik senat mahasiswa FISIPOL UGM, sebagai salah satu pendiri Dewan Mahasiswa FISIPOL UGM, serta mentri aksi dan propaganda BEM KM UGM. Pada tahun 2014, ia pernah menjadi asisten peneliti di Reaserch Center of Politics and Government (POLGOV) UGM dan November 2014 aktif di Perludem sebagai peneliti yang menggeluti isu sistem pemilu dan sistem kepartaian.

### **DAH SETIAWATY**

Adalah Program Officer API (Application Programming Interface) Pemilu, program database pemilu Perludem. API Pemilu bertujuan memberikan informasi yang lebih baik kepada pemilih, meningkatkan akses publik terhadap informasi pemilu, serta meningkatkan partisipasi pemilih melalui penggunaan teknologi. Program API Pemilu terus mendukung upaya Komisi Pemilihan Umum dalam menyediakan akses yang lebih mudah untuk membuka data, terutama data pemilu. Perempuan yang dikenal dengan sapaan Diah juga aktif dalam advokasi terbuka gerakan data di Indonesia, dan salah satu pendiri Open Data Club. Diah telah beberapa kali berbicara di forum-forum internasional diantaranya Open Government Partnership Asia-Pasific Regional Meeting (Bali, 2014), International Conference Civil Society in Development (2014), Asean Election Stakeholder Forum (Timor Leste, 2015) Open Data International Conference (2015) dan menjadi lead dalam penyelenggaraan International Open Data Research Symposium (Jakarta, 2015). Selain itu, Diah terlibat dalam program-program pendidikan pemilih di Perludem.

### **SEBASTIAN VISHNU**

Lulusan Hubungan Internasional Universitas Padjdaran ini aktif di Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak awal tahun 2014. Pria yang

dikenal dengan sapaan Bastian ini memiliki ruang lingkup dan minat kajian pada isu-isu teknologi kepemiluan. Selain itu, ia aktif pengembangan gerakan Open Data di Indonesia dengan berbagai organisasi lainnya.

### **KHOLILULLAH P**

Adalah seorang aktivis yang bergabung di Perludem sejak 2013. Lepas dari aktivisme kampus, lelaki ini kemudian menggeluti dunia organisasi masyarakat sipil di Aceh sejak 2006: Forum LSM Aceh, Forum Peneliti Aceh, dan Aceh Institute. Berbagai isu terkait peace building dan good governance telah dilaluinya, termasuk isu kepemiluan daerah. Hal ini pula yang mendorong dirinya untuk memberikan perhatian khusus terhadap dinamika kepemiluan daerah, terutama daerah-daerah mendapatkan tag khusus seperti Aceh, Papua, Papua Barat, Yogyakarta, dan DKI Jakarta. Sebagai seorang yang juga merupakan lulusan profesi Akuntan dari Fakultas Ekonomi Unsyiah, lelaki yang lahir di tahun 1984 ini juga berminat serta terus mendalami isu anggaran kepemiluan.



## **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 para mantan Pengawas Pemilu 2004 berhimpun dalam wadah yang bernama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, disingkat Perludem agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan melaksanakan pemilu yang fair. Nilai-nilai moral pengawas pemilu yang tertanam selama menjalankan tugas-tugas pengawasan pemilu, serta pengetahuan dan keterampilan tentang pelaksanaan dan pengawasan pemilu, merupakan modal bagi Perludem untuk memaksimalkan partisipasinya.

## **VISI**

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

## **MISI**

1. Menguatkan kapasitas perludem untuk menjadi lembaga yang transparan, akuntabel, dan demokratis.
2. Meningkatkan kapasitas personil perludem untuk menjadi pegiat pemilu yang berintegritas dan berkompeten.
3. Mengembangkan pusat riset, data, dan informasi kepemiluan di Indonesia
4. Membangun sistem pemilu yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi
5. Meningkatkan kapasitas pembuat kebijakan, penyelenggara, peserta dan pemilih agar memahami filosofi tujuan pemilu dan demokrasi serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
6. Memantau penyelenggaraan pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan dan prinsip-prinsip pemilu yang demokratis
7. Memperluas jaringan kelembagaan untuk memperkuat nilai – nilai pemilu yang demokratis.

## **KEGIATAN**

1. Pengkajian: mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu/pilkada; mengkaji pelaksanaan pemilu/pilkada; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu/pilkada; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu/pilkada; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu/pilkada; dll.
2. Pelatihan: meningkatkan pemahaman para stakeholder pemilu/pilkada tentang filosofi pemilu/pilkada; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu/pilkada; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau

pemilu/pilkada; dll.

3. Pemantauan: memonitor pelaksanaan pemilu/pilkada; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu/pilkada agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu/pilkada; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu/pilkada kepada pihak yang berkompeten; dll