

# **EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

VERI JUNAIDI  
FADLI RAMADHANIL  
FIRMANSYAH ARIFIN

## **EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

### **PENULIS:**

Veri Junaidi  
Fadli Ramadhanil  
Firmansyah Arifin

### **DICETAK:**

Yayasan Perludem  
Jl Tebet Timur IVA No 1, Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia  
Tlp +62-21-8300004, Faks +62-21-83795697  
[www.perludem.org](http://www.perludem.org)  
[www.rumahpemilu.org](http://www.rumahpemilu.org)

# KATA PENGANTAR

## **Penegakan Hukum Sebagai Pelindung Penyelenggaraan Pemilu**

PROSES penjang seluruh tahapan Pemilu 2014 sudah selesai. Puncak dari segala tahapan adalah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden periode 2014-2019 tanggal 20 Oktober 2014 yang lalu. Kita sebagai bangsa sangat patut bersyukur, dimana transisi kekuasaan berjalan dengan lancar dan relatif damai. Bisa dikatakan tidak ada keributan dan bentrok fisik yang menjadi ketakutan banyak pihak dalam tiap kali kontestasi kekuasaan dihelat.

Begitu juga dengan proses penyelenggaraan tahapan pemilu. Dibandingkan dengan penyelenggaraan Pemilu 2009, banyak perbaikan dilakukan pada Pemilu 2014. Salah satu yang sangat patut diapresiasi adalah komitmen dari penyelenggara pemilu untuk bersifat terbuka dan akomodatif terhadap banyak suara dari berbagi kepentingan. Banyak tahapan penting pada penyelenggaraan Pemilu 2014 yang lalu, mewadahi peran serta masyarakat di dalam prosesnya.

Beberapa hal misalnya, dipublikasikannya daftar riwayat hidup daftar calon anggota legislatif sementara oleh KPU untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Ini merupakan suatu langkah maju untuk terus berupaya meningkatkan peran serta masyarakat di dalam proses

penyelenggaraan pemilu. Kemudian, adanya ruang bagi pemilih untuk melakukan pemeriksaan terhadap daftar pemilih sementara yang disampaikan oleh KPU secara terbuka. Komitmen dan keterbukaan seperti ini tetap harus ditingkatkan dan disempurnakan untuk penyelenggaraan pemilu kedepannya. Ini adalah pesan kepada publik, bahwa pemilu adalah milik rakyat, dan seluruh tahapannya harus didekatkan kepada masyarakat.

Namun disamping banyak keberhasilan yang diraih, ada hal “mahapenting” yang terlupakan. Yakni persoalan penegakan hukum pemilu yang terasa sangat tumpul di dalam penyelenggaraan Pemilu 2014. Bagian penegakan hukum yang sejatinya adalah pelindung dan penjaga agar penyelenggaraan pemilu berjalan dengan jujur, damai, *fair*, dan demokratis, justru tak terasa kinerjanya. Hal ini memang patut disesali, karena untuk penegakan hukum, terasa sudah diamputasi dari awal, ketika pembentukan regulasi Pemilu 2014. Bukan hal yang baru juga memang, ketika pembahasan penegakan hukum pemilu selalu menjadi hal “tak penting” bagi para pembentuk undang-undang, yang notabene sekaligus sebagai peserta pemilu.

Isu penegakan hukum selalu saja kalah penting dibandingkan pembahasan persyaratan partai politik peserta pemilu, alokasi kursi, dan pembagian daerah pemilihan. Ini tentu menjadi masuk akal, karena tiga hal tersebut merupakan unsur yang berkaitan langsung dengan kepentingan perebutan kekuasaan yang akan diikuti oleh para partai politik pembentuk undang-undang di DPR. Untuk penegakan hukum, tentu saja hal ini dianggap suatu hadangan untuk memuluskan para kontestan pemilu dalam

berlomba-lomba untuk memenangkan pemilu.

Pembahasan untuk bagian penegakan hukum selalu saja disisakan pada saat detik-detik terakhir undang-undang pemilu akan disahkan. Hasilnya, jadilah regulasi untuk penegakan hukum yang multitafsir, ambigu, saling bertabrakan, dan tidak konsisten. Sangat berbeda dengan isu persyaratan partai politik peserta pemilu, alokasi kursi, dan pembagian daerah pemilihan, dibahas dalam waktu sangat lama, hampir dua tahun.

Di dalam buku *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014* yang diterbitkan oleh Perludem ini, mencoba memotret beberapa persoalan yang muncul di dalam penegakan hukum pemilu, yang pada dasarnya disebabkan oleh pembentukan regulasi pemilu yang tidak serius dan diakhir waktu. Selain itu, hambarnya penegakan hukum Pemilu 2014, disebabkan oleh desaian kelembagaan dan rendahnya komitmen dari aparat penegakan hukum.

Ada tiga bagian penegakan hukum yang berhasil dituliskan di dalam buku ini. Pertama, terkait dengan proses penegakan hukum secara keseluruhan, serta problem praktik yang terjadi di lapangan, ketika proses penanganan terhadap laporan pelanggaran pemilu. Hal ini terjadi ditengah partisipasi masyarakat terhadap sumbangsih pelaporan pelanggaran Pemilu 2014 sangat massif. Pada bagian pertama ini, juga diulas hal apa saja yang menyebabkan proses penanganan hukum terhadap pelanggaran pemilu menjadi macet.

Bagian kedua, terdapat kajian dan analisis terhadap putusan pelanggaran pidana pemilu di seluruh wilayah di Indonesia. Kajian ini memperlihatkan bahwa, terdapat

persoalan mendasar dalam proses pidana pemilu. Temuan Kita, untuk pengklasifikasian apakah jenis pidana pemilu ini tergolong pidana umum atau pidana khusus saja, banyak pengadilan di seluruh wilayah Indonesia menetapkan secara beragam. Kemudian, terdapat penerapan hukum yang berbeda, terhadap aturan dan jenis pelanggaran yang sama. Salah satu contoh yang disampaikan dalam buku ini, putusan yang berbeda antara Pengadilan Negeri Blitar dan Pengadilan Negeri Tanjung Karang.

Untuk tindak pidana yang sama, yakni Ketua KPPS yang terbukti mengubah jumlah suara, sehingga menguntungkan calon anggota legislatif tertentu, namun diputus berbeda oleh majelis hakim di dua pengadilan negeri ini. Isi putusannya pun sangat berbeda secara signifikan. Untuk Pengadilan Blitar, putusannya merupakan vonis penjara tertinggi dari seluruh putusan pidana pemilu sepanjang Pemilu 2014, yakni 2 tahun. Sementara untuk vonis di Pengadilan Negeri Tanjung Karang, termasuk sangat ringan, hanya 1 bulan penjara.

Bagian Ketiga, terdapat evaluasi Kami terkait dengan proses perselisihan hasil Pemilu 2014 di Mahkamah Konstitusi. Satu hal yang pasti, jumlah perkara hasil pemilu yang di sengketa ke MK meningkat tajam dibandingkan dengan Pemilu 2009 yang lalu. Jumlah 600-an perkara yang masuk ke MK pada 2009, naik drastis menjadi 900-an perkara pada Pemilu 2014. Analisa Kami, fenomena ini dikarenakan dibukanya ruang bagi perseorangan calon anggota legislatif untuk mengajukan gugatan ke MK. Ruang inilah kemudian yang diyakini sebagai penyebab ditabuhnya gendang sengketa internal partai.

Hal lain yang menjadi catatan penting adalah prosedur

penanganan perkara di MK dan hukum acaranya. Pertama, terkait dengan inkonsistensi MK dalam menerima permohonan dalam waktu 3x24 jam, setelah diumumkan rekapitulasi suara secara nasional oleh KPU. Hal ini yang menyebabkan gejolak di MK. Terdapat jumlah perkara yang berbeda antara 3x24 jam pertama, dengan 3x24 jam perbaikan permohonan di MK. Jumlah perkara yang masuk mengalami peningkatan secara signifikan.

Disamping itu, terkait dengan hukum acara di dalam proses persidangan di MK. MK hanya membatasi saksi 3 orang dari setiap permohonan yang masuk ke MK. Kemudian terkait dengan pemeriksaan alat bukti, sama sekali tidak di buka di depan persidangan, melainkan hanya diperiksa di “dapur” MK oleh kepaniteraan saja. Hal ini tentu kurang pas, jika melihat proses di MK adalah proses peradilan yang mencari kebenaran materil, dan dibutuhkan suatu proses persidangan yang *fair* dan terbuka.

Hadirnya hasil tulisan evaluasi penegakan hukum pemilu ini tentulah tidak terlepas dari peran dan kerja sama banyak pihak dalam aktivitas Perludem dalam mengawal proses pemilu beberapa waktu yang lalu. Kerja sama pembentukan dan pendampingan paralegal pemilu adalah buah kerja bersama Perludem bersama dengan empat Lembaga Bantuan Hukum (LBH) kantor. Yakni, LBH Banda Aceh, LBH Jakarta, LBH Surabaya, dan LBH Makassar. Selain itu, aktivitas pemantauan dan pendampingan Perludem terasa kian bergairah ketika bekerja sama dengan kanal pelaporan pelanggaran pemilu yang dibuat oleh rekan-rekan AJI Jakarta dan ILAB, yakni Matamassa.

Mayoritas laporan pelanggaran pemilu yang dilaporkan

dan didampingi oleh Peralegal pemilu adalah laporan dari masyarakat yang masuk ke Matamassa. Atas dasar itu, dengan rasa penuh bangga, saya ucapkan terima kasih kepada rekan-rekan LBH dan rekan-rekan AJI Jakarta dan Ilab.

Buku ini sebenarnya sudah pernah diluncurkan pada 13 November 2014 yang lalu. Namun karena ketika itu baru dicetak terbatas, dan dilakukannya beberapa perbaikan dan tambahan, maka buku ini dicetak ulang dan untuk dapat melengkapai terhadap hasil evaluasi penegakan hukum Pemilu 2014.

Maka dari itu saya merasa bangga, dan mengucapkan selamat, karena studi yang disusun oleh Veri Junaidi, Bang Firmansyah Arifin, dan Fadli Ramadhanil ini telah berhasil memotret terhadap salah satu bagian penting dari penyelenggaraan Pemilu 2014. Karena isu penegakan hukum, adalah salah satu bagian yang dikawal oleh Perludem dari awal. Kedepan, saya berhadap ada paradigma baru dalam perumusan regulasi penegakan hukum, dan pembaharuan komitmen dan kinerja terhadap bagian penting ini. Akhirnya, saya ucapkan selamat membaca kepada siapa saja yang terus berjuang perbaikan kehidupan demokratisasi di Indonesia.

Jakarta, Maret 2015

**Titi Anggraini**

Direktur Eksekutif Perludem

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	iii
Daftar Tabel .....	x
Daftar Diagram .....	xi
<b>BAB I</b> PEMILU SEBAGAI INSTRUMEN MENEGAKKAN KEDAULATAN PEMILIH .....	1
<b>BAB II</b> PARALEGAL PEMILU SEBAGAI UPAYA MENDORONG PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014.....	7
A. Paralegal dan Peran Mewujudkan Keadilan Pemilu .....	7
B. Kolaborasi Penggunaan Teknologi Informasi (Matamassa) .....	13
C. Persoalan Pelaporan dan Penanganan Pelanggaran .....	19
D. Persoalan Pengaturan Hukum Kepemiluan .....	29
<b>BAB III</b> POTRET PERADILAN TINDAK PIDANA PEMILU 2014.....	59
I. Sistem Peradilan Tindak Pidana Pemilu 2014 .....	59
II. Potret Kasus Tindak Pidana Pemilu 2014 .....	62
III. Analisa Putusan dan Peradilan Pidana Pemilu .....	70
<b>BAB IV</b> HASIL PEMANTAUAN SIDANG PERSELISIHAN HASIL PEMILU LEGISLATIF 2014 .....	109
A. Anatomi Permohonan Sengketa Pemilu di MK .....	109
B. Meningkatnya Ketidakpuasan terhadap Proses dan Hasil Pemilu.....	122
C. Inkonsistensi Waktu Pengajuan Gugatan dan Perubahan Jumlah Kasus .....	128
D. Proporsional Terbuka: Menabuh Genderang Sengketa Internal.....	132
E. Potret Modus Kecurangan Pemilu dalam Putusan Mahkamah.....	140
F. Kembalinya Mahkamah Kalkulator .....	151
<b>BAB V</b> MENDESAIN ULANG PENEGAKAN HUKUM PEMILU .....	169
A. Empat Problem Penegakan Hukum Pemilu.....	169
B. Transformasi Pengawas Pemilu .....	178
Daftar Pustaka .....	187
Profil Penulis .....	197
Profil Perludem .....	199

# DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Data Pelanggaran Pemilu Legislatif 2014 oleh Paralegal Pemilu .....	12
Tabel 2.2	Data Dugaan Pelanggaran Pemilu ke Matamassa Pada Pileg 2014 .....	17
Tabel 2.3	Data Dugaan Pelanggaran Pemilu ke Matamassa Pada Pilpres 2014.....	18
Tabel 3.1	Tahapan Peradilan Tindak Pidana Pemilu 2014 .....	61
Table 3.2	Sebaran Kasus Tindak Pidana Pemilu 2014 .....	63
Tabel 3.3	Caleg Pelanggar Tindak Pidana Pemilu.....	95
Tabel 4.1.	Jumlah Halaman Permohonan Partai dan Perseorangan Caleg DPD .....	114
Tabel 4.2	Partai Politik dan Jumlah Kasus Yang Dimohonkan.....	115
Tabel 4.3	Perbandingan Jumlah Peserta Pemilu 2009 dan 2014 .....	124
Tabel 4.4	Perbandingan Jumlah Caleg 2009 dengan 2014.....	125
Tabel 4.5	Perkembangan Jumlah Perkara di MK .....	130
Tabel 4.6	Sengketa Internal yang Dikabulkan MK.....	140
Tabel 4.7	Perolehan Suara Versi Pemohon dan Termohon .....	146
Tabel 4.8	Perolehan Suara versi Pemohon dan Termohon .....	147
Tabel 4.9	Modus Kecurangan Pemilu berdasarkan Putusan MK.....	149
Tabel 4.10	Permohonan yang Dikabulkan Dalam PHPU 2014 .....	153
Tabel 5.1	Format Penanganan Pelanggaran Pemilu .....	185

# DAFTAR DIAGRAM

Diagram 2.1	Pelanggaran Pemilu dilaporkan Oleh Paralegal Pemilu Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014.....	13
Diagram 3.1	Kasus Tindak Pidana Pemilu 2014.....	64
Diagram 3.2	Aktor Pelaku Pidana Pemilu 2014.....	65
Diagram 3.3	Putusan Tindak Pidana Pemilu 2014 .....	69
Diagram 3.4	Kualifikasi Vonis Pidana Pemilu 2014.....	69
Diagram 4.1	Sebaran Kasus Perselisihan Hasil.....	117
Diagram 4.2	Tingkatan Sengketa .....	118
Diagram 4.3	Kasus Sengketa Internal Partai Politik.....	119
Diagram 4.4.	Objek Pengajuan Permohonan Sengketa.....	121
Diagram 4.5	Aktor Pelaku Pelanggaran .....	122
Diagram 4.6	Jumlah Permohonan Perseorangan Caleg .....	126
Diagram 4.7	Objek Pengajuan Sengketa .....	133
Diagram 4.8	Pelaku Pelanggaran Pemilu .....	134
Diagram 4.9	Jumlah Sengketa Internal Partai Politik .....	139
Diagram 4.10	Objek Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu .....	142
Diagram 4.11	Bentuk Objek Dasar Putusan MK.....	143



# BAB I

## Pemilu sebagai Instrumen Menegakkan Kedaulatan Pemilih

PEMILIHAN Umum (Pemilu) 2014 telah usai dilaksanakan, dan anggota DPR, DPD dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden periode 2014-2019 pun sudah diketahui. Meski demikian, dalam sejarah Pemilu di Indonesia, baru kali ini kontestasi pemilu berjalan alot dan sangat ketat. Dalam konteks pemilu legislatif disebabkan oleh sistem proporsional daftar terbuka –sehingga kontestasi tidak hanya antarpartai namun juga antarkader dalam satu partai; sedangkan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya ada dua orang Calon Presiden (Capres), Prabowo-Hatta dan Jokowi-Jusuf Kalla.

Dari kedua pemilu tersebut (legislatif dan presiden), bisa dikatakan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden, Prabowo-Hatta dan Jokowi-JK, merupakan pemilu yang paling menyita perhatian. Kedua pendukung para calon terpolarisasi dengan tajam. Penyelenggara pemilu terkonsentrasi menyiapkan hari pemungutan suara. Dan TNI dan Polri pun lebih sigap mengamankan seluruh proses agar prosesi pemilihan berlangsung dengan aman. Sehingga terkesan bahwa pemilu 2014 diselenggarakan untuk memfasilitasi pertarungan antara kedua pasang Capres dan

Cawapres tersebut.

Pandangan ini memang tidak salah, karena salah satu tujuan pemilu untuk memastikan berlangsungnya rotasi kekuasaan secara berkala. Rotasi kekuasaan secara berkala diperlukan agar tak muncul diktator-diktator yang berkuasa tanpa batasan masa jabatan sehingga berpotensi mengancam kedaulatan warga negaranya. Sebagaimana yang dikatakan Aristoteles, kekuasaan yang lahir dari proses demokrasi harus dijalankan secara bergantian –adanya mekanisme rotasi kekuasaan. Monopoli terhadap kekuasaan dalam waktu cukup lama “haram” hukumnya karena gagasan awal dari keadilan demokrasi adalah kesetaraan numerik bukan berdasarkan jasa.<sup>1</sup>

Memang, pada titik tertentu, rotasi kekuasaan diidentikan dengan demokrasi prosedural: demokrasi diletakan sebagai mekanisme yang memberikan peran besar bagi rakyat untuk menentukan pilihan politik atau wakilnya guna menduduki jabatan politik (publik) tertentu. Pada titik ini, demokrasi prosedural memberikan ruang kepada partai politik dan atau para calon pemimpin politik meyakinkan rakyat agar memilih mereka untuk menduduki jabatan-jabatan dalam pemerintahan (legislatif dan eksekutif) baik pusat maupun daerah.<sup>2</sup>

Meski demikian, perlu juga diberikan catatan, bahwa praktik demokrasi prosedural (baca: Pemilu) ini berpotensi memunculkan penyimpangan. Pemilu sebagai prosedur

---

1 Ramlan Surbakti, 2008. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratris*, Kemitraan, Jakarta. Hlm.9.

2 Ramlan Surbakti, dkk, *Loc. Cit*

demokrasi sangat mungkin dijadikan sekedar alat mengklaim suara rakyat. Padahal, seperti yang disampaikan Tomas Meyer, bahwa demokrasi tidak sekedar prosedur untuk pengambilan keputusan, namun demokrasi merupakan sebuah sistem nilai. Alasan mendasar memilih demokrasi adalah untuk menjadi sistem politik yang berdasarkan pada prinsip-prinsip kebebasan dan kesetaraan untuk semua orang. Meski demikian demokrasi bisa tergelincir jika hanya digunakan alat legitimasi keputusan suara terbanyak, dan pada ujungnya mengarah kepada hasil yang dapat melanggar martabat dan nilai-nilai individu atau bahkan banyak orang. Oleh karena itu, demokrasi perlu dilengkapi dengan sebuah sistem hukum.<sup>3</sup>

Sistem hukum sebagaimana bayangan Meyer itu tentu saja harus bebas dari intervensi kekuatan politik dan menjamin adanya kontrol (hukum) terhadap pelaksanaan kekuasaan melalui suatu proses peradilan yang independen. Kekuatan politik tidak boleh mengabaikan hukum; dan menjadi variabel yang dapat mempengaruhi penerapan hukum. Tindakan politik yang melanggar hukum harus diberikan sanksi guna menyelamatkan demokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, keputusan yang diperoleh secara demokratis (berdasarkan kehendak suara terbanyak) semata-mata dapat dibatalkan oleh pengadilan jika ditengarai adanya pelanggaran terhadap demokrasi (prinsip-prinsip hukum) yang dibuktikan secara sah di pengadilan.

Dalam konteks pemahaman semacam inilah *Internasional*

---

3 Tomas Meyer, 2002. *Democracy: An Introduction For Democratic Practice*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Indonesia Office. Hlm, 18–20.

*Institute For Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) mengenalkan sebuah konsep yang disebut keadilan pemilu (*Electoral Justice*). Paradigma keadilan pemilu lebih menekankan pada penegakkan hak pilih warga negara sebagai hak konstitusional.<sup>4</sup> Keadilan dalam pemilu akan terwujud jika mekanisme dalam pemilu mampu menjamin kemurnian hak pilih warga negara. Suara yang diberikan dalam pemilu terfasilitasi dengan baik oleh penyelenggara, dan para peserta pemilu menghormati kehendak bebas setiap warga negara dalam memberikan suaranya.

Poin penting dari paradigma keadilan pemilu adalah adanya jaminan terhadap hak pilih warga negara. Jika hak pilih warga negara termanipulasi maka sistem keadilan pemilu harus mampu mengembalikannya. Dan jika penyelenggara pemilu telah lalai mengakomodir hak pilih warga negara, maka tidak ada alasan untuk tidak mengembalikan hak pilih itu tersebut. Pada intinya: hak pilih warga negara mesti dijamin dan terjaga kemurniannya.

Dalam pengertian ini, keadilan pemilu mencakup cara dan mekanisme yang tersedia di suatu negara tertentu, komunitas lokal atau di tingkat regional atau internasional untuk beberapa tujuan, yakni:<sup>5</sup>

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

---

4 International Idea, 2011. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia Kerjasama International IDEA-Cetro-Bawaslu RI: Jakarta. Hlm, 5.

5 International IDEA, *Ibid*.

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

Sistem keadilan pemilu sendiri merupakan instrumen yang fundamental dalam menegakkan hukum dan menjamin penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil dan jujur. Sistem ini dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu sekaligus sebagai sarana dan mekanisme pembenahan dan pemberi sanksi kepada pelaku pelanggaran. Tujuan dari sistem keadilan pemilu untuk menjaga agar proses pemilu lebih kredibel dan memiliki legitimasi yang tinggi.

Salah satu instrumen menegakkan keadilan pemilu adalah 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.<sup>6</sup> Untuk mengakomodir hal tersebut, maka kerangka hukum yang ada mesti menjamin pemilih, kandidat dan partai untuk mengadukan setiap pelanggaran kepada lembaga penyelenggara atau pengadilan dengan segera memperoleh penanganan dan penyelesaian.

\*\*\*

---

6 Topo Santoso, dkk, 2006. *Penegakan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Perlumem: Jakarta. Hlm, 19.

BERANGKAT dari deskripsi di atas jika dihubungkan dengan Pemilu 2014 lalu adalah, bagaimana dan sejauh mana penerapan dan penegakan prinsip-prinsip pemilu? Apakah sudah mendekati kondisi ideal sebagaimana yang dimaksud oleh undang-undang atau sistem yang telah didesain? Atau sebaliknya, desain atau sistem pemilu yang dibangun sebenarnya menjauh dari substansi dari pemilu itu sendiri: untuk melindungi kedaulatan pemilih.

Berdasarkan hal itu, untuk memotret Pemilu 2014 – baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden- dilakukan evaluasi terhadap proses penegakan hukum. Evaluasi yang dilakukan dalam bentuk analisis dan catatan penegakan hukum ini melingkupi berbagai isu, yakni: peran paralegal sebagai bentuk partisipasi masyarakat, penanganan pelanggaran baik administrasi maupun pidana pemilu, dan analisis terhadap putusan pengadilan untuk kasus pidana pemilu dan perselisihan hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.

# **BAB II**

# **Paralegal Pemilu**

# **Sebagai Upaya Mendorong**

# **Penegakan Hukum**

# **Pemilu 2014**

## **A. PARALEGAL DAN PERAN MEWUJUDKAN KEADILAN PEMILU**

Ruang partisipasi rakyat dalam pemilihan umum selalu dimaknai dengan penggunaan hak pilih pada hari pemungutan suara. Model partisipasi ini mendapatkan perhatian sangat besar dan bahkan menjadi indikator keberhasilan penyelenggaraan pemilu. Jika prosentasi penggunaan hak pilih lebih besar dari pemilu sebelumnya, dianggap penyelenggaraan pemilu telah berjalan baik dan legitimasi hasil pemilunya sangat tinggi. Oleh karena itu, dalam setiap tahun pemilu-penyelenggara selalu menetapkan target partisipasi pemilih. Begitu pula yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu legislatif dan presiden 2014 lalu.

Namun sesungguhnya ruang partisipasi itu jauh lebih luas dari sekedar menggunakan hak pilih. Penggunaan hak pilih pada hari pemungutan suara memang menjadi puncak dari pemberian mandat politik dalam rotasi kekuasaan. Namun tidak kalah pentingnya adalah mengawal suara pemilih agar

tidak termanipulasi. Merupakan rahasia umum, peserta pemilu menggunakan segala cara untuk memperoleh suara baik legal maupun illegal.

Mekanisme legal dilakukan dengan mencari dukungan sebesar-besarnya dari pemilih dengan proses yang cukup panjang yakni memanfaatkan waktu kampanye untuk memperkenalkan diri. Sebaliknya, cara illegal dilakukan dengan kecurangan dan manipulasi suara baik sebelum, pada saat maupun setelah hari pemilihan. Modus yang dilakukan sangat beragam dengan memanfaatkan kelemahan aturan hukum dan kelengahan petugas penyelenggara pemilu. Bahkan tidak sedikit yang kemudian justru melibatkan penyelenggara pemilu itu sendiri.

Persoalan kecurangan memang telah menjadi perhatian banyak pihak, namun solusi yang diambil hanya menggunakan pendekatan regulasi dan struktur penyelenggara. Ruang partisipasi rakyat belum menjadi perhatian yang serius, bagaimana kemudian pemilih menyadari bahwa penting untuk mengawal suara mereka agar tidak dimanipulasi. Mestinya ruang partisipasi ini yang didorong secara massif sehingga pemilih sendiri yang diharapkan mengawal suara mereka untuk memastikan bahwa mandat politik telah sampai dan sesuai dengan keinginan masing-masing. Mengandalkan struktur penyelenggara dan pengawas tentu ada keterbatasan baik jumlah maupun pendanaan.

Berdasarkan latar belakang itu, maka Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menggagas terbentuknya Paralegal Pemilu. Paralegal tidak sekedar memantau berjalannya proses penyelenggaraan pemilu dengan

memastikan aturan hukum penyelenggaraan dijalankan dengan baik atau memantau terjadinya pelanggaran pemilu. Paralegal ini hadir untuk berpartisipasi lebih jauh dari sekedar memantau proses, kehadirannya justru ingin memastikan bahwa kecurangan dan pelanggaran pemilu dapat diproses dengan baik.

Paralegal hadir sebagai bentuk partisipasi masyarakat untuk mewujudkan pemilu yang berkeadilan/keadilan pemilu (*electoral justice*) dan memfasilitasi hak pilih warga negara. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, pemilih didorong untuk aktif mengawal penyelenggaraan pemilu, khususnya untuk mengawal penegakan hukum. Hal ini diperlukan guna memastikan kedaulatan pemilih (rakyat) tidak dibajak oleh kepentingan elit politik (dan politisi) melalui sejumlah pelanggaran dan kecurangan pemilu.

Paralegal ini berperan untuk memastikan bahwa setiap kecurangan dalam tahapan pemilu dapat diproses secara hukum –baik dalam bentuk pemantauan, pelaporan hingga pengawalan terhadap penanganannya di Bawaslu maupun proses hukum lainnya. Oleh karena itu, peran partisipasi rakyat dalam pemilu tidak hanya terbatas pada penggunaan hak pilih, namun lebih jauh dari itu: untuk memastikan bahwa hak pilih yang diberikan tidak termanipulasi.

Berdasarkan tujuan itu maka paralegal pemilu hadir untuk mengawal proses penegakan hukum pemilu. Kerja-kerja paralegal pemilu tidak hanya memantau penyelenggaraan pemilu *an sich*, namun lebih luas dari itu, antara lain:

- Menerima laporan dugaan pelanggaran dari masyarakat dan pemantau;

- Meneliti laporan dugaan pelanggaran yang masuk apakah itu benar pelanggaran, dan jenis pelanggarannya;
- Menyusun laporan dugaan pelanggaran dan menyampaikan kepada pengawas pemilu;
- Mengawal laporan agar diproses secara baik dan professional;
- Melakukan pendidikan politik di komunitas;
- Melakukan pemantauan terhadap proses pemilu;

Meskipun kerja paralegal pemilu sangat terkait dengan proses hukum kepiluan, namun mereka tidak harus berpendidikan formal di bidang hukum. Paralegal bukan pula seorang advokat, namun mereka memiliki pengetahuan di bidang hukum (materil) dan hukum acara dalam membantu masyarakat pencari keadilan pemilu. Untuk menjadi seorang paralegal juga tidak mengharuskan mempunyai latar belakang pendidikan tinggi, namun cukup dengan mengikuti pelatihan pembentukan paralegal.

Secara normatif, peran paralegal sendiri cukup kuat, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Undang-undang ini menjelaskan bahwa paralegal merupakan salah satu pelaku bantuan hukum yang direkrut oleh Lembaga Bantuan Hukum (LBH). Dengan demikian, paralegal pemilu adalah pengembangan dari konsep paralegal umum yang disebutkan dalam Undang-Undang Bantuan Hukum.

Mengacu pada definisi di atas, maka paralegal pemilu adalah orang yang dididik dan dilatih tentang penegakan hukum pemilu untuk memberikan bantuan hukum cuma-

cuma dalam pelaporan pelanggaran hukum pemilu dan melakukan pengembangan kesadaran masyarakat terkait dengan penegakan hukum pemilu serta demokrasi di Indonesia. Bantuan hukum semacam ini (kepemiluan) sangat diperlukan mengingat rumitnya penanganan pelanggaran/persoalan hukum pemilu –baik prosedur penanganan maupun pemenuhan unsurnya. Dengan demikian, kehadiran paralegal pemilu diharapkan mampu menjembatani para pemilih, pemantau, ataupun setiap warga negara yang menemukan kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu.

Dalam konteks Pemilu 2014, paralegal pemilu sendiri dibentuk di empat wilayah, yakni: Aceh, Jakarta, Surabaya, dan Makassar. Di empat wilayah ini, dalam melakukan kegiatan, paralegal pemilu bekerja sama dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Banda Aceh, LBH Jakarta, LBH Surabaya, dan LBH Makassar. Masing-masing wilayah ini membentuk 20 orang paralegal pemilu. Setiap paralegal diberikan pendidikan hukum kepemiluan, mulai dari aturan hukum yang mengatur tentang pelanggaran maupun prosedur penanganannya.

Paralegal pemilu yang tersebar di empat wilayah itu tidak hanya memantau pelanggaran pemilu, namun juga mendampingi pelapor serta mengawal tindak lanjut atas laporan pelanggaran. Pelanggaran yang dilaporkan dan dikawal tersebut meliputi pelanggaran administrasi pemilu dan pidana pemilu. Jumlah pelanggaran pemilu legislatif dan presiden 2014 dapat dilihat dalam tabel dan grafik di bawah ini.

Tabel. 2.1. Data Pelanggaran Pemilu Legislatif 2014 oleh Paralegal Pemilu<sup>1</sup>

WILAYAH	PELANGGARAN ADMINISTRASI	PELANGGARAN PIDANA	TOTAL
Aceh	13	21	34
Jakarta	276	27	303
Jawa Timur	3	4	7
Makassar	20	7	27
Total Laporan	312	59	371

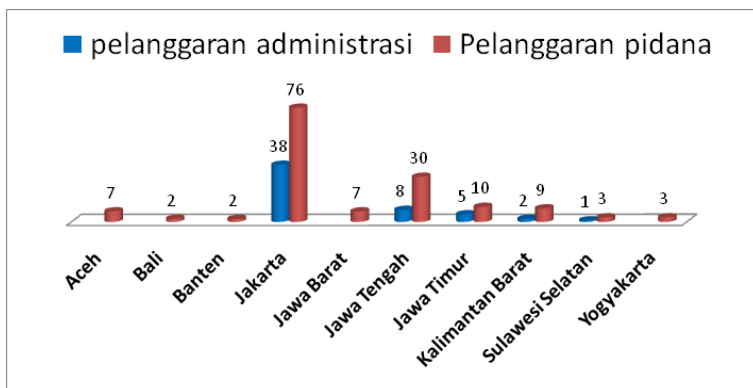
Dilihat dari jumlah pelanggaran yang diteruskan kepada pengawas pemilu memang tidak terlalu banyak mengingat rumitnya proses penegakan hukum pemilu sendiri. Laporan masyarakat atas dugaan pelanggaran pemilu harus dipastikan bisa dilaporkan dengan melengkapi syarat materiil dan formil, sebab jika tidak hanya akan menjadi informasi yang sulit ditindaklanjuti. Namun ini yang menjadi tantangan paralegal untuk mendorong penegakan hukum sehingga dapat berjalan dengan baik.

Data pelanggaran pemilu legislatif tersebut baru terbatas di empat wilayah kerja paralegal. Namun dalam perkembangannya, laporan paralegal berkembang disejumlah wilayah lainnya. Beberapa wilayah yang melakukan pemantauan dan pendampingan proses penegakan hukum pemilu berkembang di beberapa wilayah seperti dalam grafik berikut:

---

1 Selain dilaporkan secara inisiatif oleh Paralegal Pemilu, data di atas juga merupakan hasil pendampingan terhadap temuan pelanggaran yang disampaikan oleh pemantau pemilu dan masyarakat.

Diagram 2.1. Pelanggaran Pemilu dilaporkan Oleh Paralegal Pemilu Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2014



Berdasarkan kedua data di atas dibandingkan maka terlihat adanya perluasan wilayah yang dilaporkan oleh paralegal pemilu: dalam Pemilu Legislatif 2014 hanya terdiri dari empat wilayah (Aceh, Jakarta, Surabaya, dan Makassar), namun pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 bertambah enam wilayah (provinsi). Keenam wilayah tersebut adalah Bali, Banten, Jawa Barat, Jawa tengah, Kalimantan Barat, dan Yogyakarta.

## B. KOLABORASI PENGGUNAAN TEKNOLOGI INFORMASI (MATAMASSA)

Paralegal pemilu didesain sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam mendorong penegakan hukum pemilu. Perannya lebih pada memfasilitasi pemilih, pemantau atau kelompok masyarakat yang akan melaporkan pelanggaran pemilu. Fasilitasi oleh paralegal dilakukan mengingat

persoalan dalam penegakan hukum yakni informasi yang terbatas tentang dugaan pelanggaran, rumitnya proses dan prosedur, hingga persoalan perlindungan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, paralegal tidak bisa bekerja sendiri dalam mendorong penegakan hukum pemilu. Paralegal memang dituntut untuk kolaborasi dan menyatukan dengan gerakan masyarakat sipil lainnya dalam pemantauan pemilu. Konteks pelaksanaan pemilu legislatif dan presiden 2014 lalu, kolaborasi itu terjalin dengan komunitas yang menamakan dirinya sebagai *matamassa*. Khusus untuk pemilu legislatif, kolaborasi hanya dilakukan untuk wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi. Namun perkembangan selanjutnya dalam Pemilu Presiden berkembang hingga wilayah paralegal yang lainnya.

*Matamassa* ini awalnya diinisiasi oleh Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta bersama ICT Laboratory for Change (Ilab). Kedua lembaga ini yang menggagas lahirnya *matamassa* yang kemudian dikolaborasikan dengan *Perludem* yakni paralegal pemilu. Ketiga lembaga ini yang kemudian menjadikan *matamassa* semakin sempurna dan bisa diterapkan. AJI Jakarta sebagai komunitas jurnalistik dikolaborasikan dengan Ilab yang fokus diisu teknologi informasi semakin kuat dan bisa teraplikasikan dengan menyesuaikan kebutuhan atas informasi kepemiluan dan hukum dalam pelaporan pelanggaran.

*Matamassa* sendiri merupakan aplikasi pelaporan pelanggaran pemilu yang berbasiskan teknologi informasi. Aplikasi ini membuka banyak kanal pelaporan pelanggaran agar pemilih bisa melaporkan pelanggaran yang ada di

sekitarnya. Beberapa kanal laporan telah disediakan untuk memudahkan pemilih dengan beragam pilihan, misalnya melapor pelanggaran melalui Email, SMS, aplikasi via Android dan IOS, serta langsung melaporkan melalui website [matamassa.org](http://matamassa.org).

Matamassa bukan hanya teknologi informasi, namun juga merupakan gerakan masyarakat sipil. Artinya aplikasi ini merupakan kombinasi antara teknologi informasi dengan gerakan masyarakat sipil. Teknologi yang dibangun kemudian digerakkan oleh kelompok masyarakat baik dalam pemantauan dan pelaporan pelanggaran, juga mengawal proses penegakan hukumnya.

Awalnya pelapor menyampaikan dugaan pelanggaran pemilu melalui kanal yang telah disediakan baik email, SMS, aplikasi via android dan IOS serta web [matamassa](http://matamassa.org). Laporan ini akan diverifikasi oleh tim verifikator internal untuk memastikan pelapornya riil ada dan kelengkapan laporan. Melalui proses ini komunikasi antara pelapor dan tim verifikator terbangun sehingga pelapor akan dimudahkan dalam menyampaikan laporan dugaan pelanggaran. Komunikasi dua arah ini akan menghasilkan laporan yang telah terverifikasi yakni minimal syarat laporan lengkap, adanya bukti permulaan dan diketahui bentuk pelanggarannya.

Melalui mekanisme pelaporan demikian, kepastian pihak pelapornya terverifikasi. Artinya pelapor bukan pihak lawan politik yang ingin saling menjatuhkan, namun riil ada pelapor yang mengetahui terjadinya dugaan pelanggaran. Selain itu, [matamassa](http://matamassa.org) memungkinkan untuk memberikan

jaminan atas kerahasiaan identitas pelapor. Identitas pelapor hanya diketahui oleh tim verifikator dan tim internal Matamassa. Identitas pelapor tidak disampaikan secara terbuka kepada publik. Oleh sebab itu, setiap pelapor diharuskan memberikan keterangan yang jelas berikut dengan nomor telepon yang dapat dihubungi oleh tim verifikator guna mendapatkan informasi tambahan terkait laporan pelanggaran apabila diperlukan. Hal ini merupakan bentuk perlindungan yang bisa diberikan mengingat resiko yang akan dihadapi oleh pelapor. Meskipun demikian, laporan yang disampaikan bukan laporan fiktif karena matamassa sendiri dapat mempertanggungjawabkannya melalui proses laporan dugaan pelanggaran di pengawas pemilu serta proses selanjutnya.

Setelah laporan yang masuk diverifikasi dan memenuhi standar laporan pelanggaran pemilu, barulah laporan disampaikan dan dipublikasikan kepada publik melalui website matamassa. Namun laporan tidak hanya dipublikasikan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik, tapi juga diteruskan kepada pengawas pemilu. Tim matamassa bersama dengan paralegal pemilu menyampaikan laporan dugaan pelanggaran kepada pengawas pemilu disertai dengan bukti dan/atau petunjuk yang disampaikan oleh pelapor kepada Matamassa.

Mekanisme demikian didesain untuk dua alasan, *pertama*, menjamin kerahasiaan pelapor dan menghindarkan pelapor dari hal-hal yang merugikan akibat tindakan pihak yang merasa terganggu dengan laporan pelanggaran tersebut. *Kedua*, memudahkan administrasi pelaporan pelanggaran

ke pengawas pemilu, karena paralegal pemilu sudah dilatih untuk menindaklanjuti laporan tersebut.

Dalam pemilu Legislatif 2014 lalu, Matamassa menerima laporan pelanggaran untuk wilayah Jabodetabek. Tindak lanjut laporan pelanggaran pemilu di wilayah ini dibantu oleh paralegal pemilu wilayah Jakarta. Memasuki masa Pemilihan Presiden 2014, Matamassa memperluas jaringannya menjadi 10 Provinsi –sebagaimana yang tercantum di grafik 2.1. Dengan demikian, kolaborasi Matamassa dengan paralegal pemilu juga semakin luas. Empat dari sepuluh daerah perluasan jaringan Matamassa sudah terdapat paralegal pemilu, yaitu: wilayah Aceh, Jakarta, Surabaya, dan Makassar. Untuk wilayah yang tidak terdapat paralegal pemilu, maka laporan pelanggaran yang sudah diverifikasi dilaporkan langsung oleh paralegal pemilu Jakarta ke Bawaslu Republik Indonesia. Dari Bawaslu-lah nantinya laporan tersebut diteruskan ke Bawaslu Provinsi setempat untuk ditindaklanjuti.

Tabel. 2.2 Data Dugaan Pelanggaran Pemilu ke Matamassa Pada Pileg 2014

NO	KANAL LAPORAN	JUMLAH LAPORAN
1	Website	1853
2.	Email	665
3.	SMS	247
4.	Total	2765
5.	Laporan Terverifikasi	1596

Tabel 2.3 Data Dugaan Pelanggaran Pemilu ke Matamassa Pada Pilpres 2014

NO.	DUGAAN PELAKU PELANGGARAN	DUGAAN PELANGGARAN ADMINISTRASI	DUGAAN PELANGGARAN PIDANA	DUGAAN PELANGGARAN LAIN-LAIN
1.	Prabowo-Hatta	67	69	34
2.	Jokowi-JK	30	9	27
3.	Tidak Diketahui Pelaku Pelanggarannya	12	42	22
	Total	109	120	83

Berdasarkan data pelanggaran pemilu sebagaimana yang tersaji dalam tabel dan grafik di atas, dapat disimpulkan, bahwa angka pelanggaran pemilu cukup tinggi. Angka yang tercatat di grafik adalah laporan pelanggaran yang sudah disampaikan kepada Bawaslu yang tentu saja sudah memenuhi persyaratan formil untuk dilaporkan.

Di samping itu, pada awal Maret 2014, tim paralegal pemilu bersama dengan Matamassa juga menyerahkan sekitar 300-an laporan pelanggaran pemilu ke Bawaslu. Meski demikian, harus diakui juga, bahwa dari laporan pelanggaran yang disampaikan itu juga terdapat laporan yang sudah tidak lagi memenuhi persyaratan formil untuk dilaporkan. Hal ini disebabkan oleh waktu kejadian pelanggaran yang sudah melewati batas waktu dan terdapat pula laporan pelanggaran yang tidak mempunyai alat bukti dan/atau petunjuk untuk dapat diproses oleh Bawaslu.

Dari segi proses pelaporan pelanggaran, semua laporan pelanggaran yang tercatat di atas sudah dilaporkan kepada pengawas pemilu. Namun, dari laporan pelanggaran pemilu di atas tidak semuanya dapat diketahui tindaklanjutnya,

dikarenakan pengawas pemilu tidak punya mekanisme penyampaian informasi pelanggaran kepada pelapor.

## **C. PERSOALAN PELAPORAN DAN PENANGANAN PELANGGARAN**

Hadirnya partisipasi masyarakat baik dalam pemantauan, pelaporan hingga pengawalan proses penegakan hukum pemilu, tidak serta merta memudahkan penanganan pelanggaran pemilu. Persoalan penegakan hukum pemilu masih ditemui disejumlah penanganan pelanggaran baik dari segi hukum formil, hukum materiil, kelembagaan penegak hukum hingga partisipasi masyarakat. Mengingat kompleksnya proses penegakan hukum pemilu tersebut, persoalan penanganan pelanggaran pemilu tetap saja muncul.

### **1. CATATAN DALAM PELAPORAN DAN PENANGANAN PELANGGARAN**

Sepanjang proses pelaporan dan pengawalan penanganan pelanggaran oleh Paralegal dan kerjasama dengan Matamassa, muncul catatan faktual atas persoalan penegakan hukum pemilu. Persoalan tersebut adalah sebagai berikut:

#### **a. Kekakuan Formalistik Dalam Pelaporan Pelanggaran Pemilu**

Persoalan ini sebenarnya termasuk dalam salah satu poin dari evaluasi penegakan hukum Pemilu

tahun 2009. Banyak laporan pelanggaran Pemilu 2009 yang menjadi laporan yang mentah karena tidak memenuhi syarat formil<sup>2</sup>, antara lain: *pertama*, sudah melewati batas waktu pelaporan pelanggaran pemilu sebagaimana yang dimaksud oleh ketentuan undang-undang; *kedua*, laporan yang disampaikan tidak mempunyai bukti yang menguatkan, atau bahkan tidak ada sama sekali ketika dilaporkan kepada pengawas pemilu; *ketiga*, tidak ada yang mau dan bisa menjadi saksi di dalam laporan pelanggaran pemilu tersebut. Persoalan yang sama juga terjadi dalam proses pelaporan pelanggaran Pemilu 2014.

Untuk kasus *pertama*, mendekati masa akhir kampanye pemilu legislatif, tim paralegal pemilu juga sempat melaporkan pelanggaran yang sudah melewati batas waktu yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yakni tujuh hari sejak terjadi atau ditemukannya. Pelanggaran yang dilaporkan tersebut terdiri dari pelanggaran administrasi berupa alat peraga kampanye. Meskipun pihak Bawaslu belum melakukan pengecekan ke lapangan, namun karena laporan sudah melewati batas waktu, laporan tersebut hanya menjadi catatan bagi Bawaslu. Tidak terdapat kepastian apakah Bawaslu akan melakukan pengecekan ke lapangan lagi atau tidak. Satu hal yang pasti, petugas penerimaan pelanggaran menyatakan laporan yang melewati waktu tidak dapat diterima.

---

2 *Ibid*, Hlm. 41.

*Kedua*, ada contoh laporan dugaan pelanggaran politik uang yang dilaporkan oleh pemantau politik uang, Indonesia Corruption Watch, yang didampingi paralegal pemilu yang mengalami kendala kekurangan alat bukti. Meskipun para pelapor pelanggaran merupakan penerima langsung dari praktik politik uang, namun ketika menyampaikan laporan, alat bukti tidak lengkap dan bahkan sudah tidak ada. Walaupun sebenarnya Bawaslu memahami kondisi tersebut, namun Bawaslu DKI Jakarta yang menerima laporan pelanggaran tersebut tetap bergeming, dan tetap meminta alat bukti berupa uang dan sembako yang dibagi-bagikan kepada warga. Alhasil, dengan sikap yang seperti ini, penegakan hukum terhadap para pelaku pelanggaran menjadi macet.

*Ketiga*, persoalan keengganan dari para saksi kunci ataupun warga untuk menjadi pelapor pelanggaran ataupun saksi. Sebagaimana disampaikan oleh Encih Kusumawati, salah satu paralegal pemilu Jakarta, sebagian warga di sekitar tempat tinggalnya yang menerima sembako dari peserta pemilu enggan untuk melaporkan pelanggaran. Warga beralasan, mereka tidak mau repot dan membahayakan diri sendiri ketika melakukan pelaporan pelanggaran pemilu kepada pengawas pemilu.<sup>3</sup>

Pelaporan pelanggaran yang dilakukan oleh tim paralegal pemilu mengharuskan laporan pelanggaran

---

3 Disampaikan Encih Kusumawati, paralegal pemilu wilayah Jakarta, dalam kegiatan konsolidasi paralegal Jakarta pada 5 Juli 2014.

yang disampaikan dituliskan dalam satu form laporan untuk satu laporan. Kebutuhan ini tentu saja membuat efektifitas penanganan laporan menjadi sangat lama. Berangkat dari kondisi tersebut, tim paralegal pemilu kemudian berhasil meyakinkan Bawaslu bahwa untuk efektifitas penerimaan laporan pelanggaran pemilu laporan pelanggaran bisa disampaikan secara kolektif dalam satu laporan pelanggaran bersama alat bukti yang dilampirkan. Biasanya alat bukti disampaikan dalam bentuk CD, karena banyak bukti laporan pelanggaran yang disampaikan berupa foto dan video.

Sayangnya, keberhasilan dan fleksibilitas yang berhasil diyakinkan oleh paralegal pemilu kepada Bawaslu tersebut tidak “diregulasikan” secara terbuka dan menyeluruh oleh Bawaslu. Sebagaimana yang terkonfirmasi dalam keterangan Abdullah Dahlan dalam kegiatan temu CSO pemantau pemilu,<sup>4</sup> bahwa ketika tim ICW ingin melaporkan pelanggaran dalam jumlah yang banyak, Bawaslu tidak mau menerima laporan disampaikan dalam satu form saja. Hal ini tentu saja membuat standar penegakan hukum menjadi ganda apabila dihubungkan dengan apa yang dialami oleh tim paralegal pemilu Perludem. Sebagai lembaga yang memiliki peran penting, yakni pintu masuk semua pelanggaran pemilu, maka seharusnya Bawaslu memiliki suatu standar dan sistem penerimaan pelanggaran yang seragam.

---

4 Disampaikan oleh Abdullah Dahlan, Koordinator Divisi Korupsi Politik ICW, pada Temu CSO Pemantau Pemilu 19 Mei 2014, di Jakarta.

## **b. Kacaunya Pencatatan Laporan Pelanggaran Oleh Bawaslu**

Persoalan pencatatan dan dokumentasi data pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu tentu menjadi hal yang sangat penting dan krusial. *Pertama*, untuk menentukan tindaklanjut dari Bawaslu. Namun sayangnya, persoalan pencatatan laporan pelanggaran pemilu justru tidak dikerjakan dengan baik oleh Bawaslu. Persoalan ini sebenarnya disebabkan oleh tidak adanya mekanisme yang efektif terkait penanganan laporan pelanggaran. Fenomena ini juga terjadi dalam laporan pelanggaran yang disampaikan oleh paralegal pemilu.

Untuk pelanggaran pidana dalam Pemilu Legislatif 2014 di wilayah Jakarta yang lalu, terdapat 27 dugaan laporan pidana pemilu. Dari jumlah itu, hanya 2 laporan pelanggaran yang “jelas nasibnya”. Artinya, dari 27 laporan pelanggaran pemilu yang dilaporkan, hanya 2 pelanggaran yang jelas dihentikan penyidikan oleh Kepolisian dan diberikan kepada pelapor. Sementara itu, 25 laporan pelanggaran lainnya tidak diketahui nasibnya: apakah laporan itu sudah ditindaklanjuti atau laporan itu dihentikan karena tidak terbukti, kekurangan bukti, atau ada hal lain terhadap status laporan tersebut?

Ketika menyampaikan laporan pelanggaran, oleh petugas penerima laporan Bawaslu, tim paralegal pemilu hanya diberikan tanda terima penyerahan laporan pelanggaran. Setelah itu, tidak ada tindak

lanjut/informasi yang diberikan kepada pelapor dan tim paralegal pemilu terkait perkembangan penanganan laporan. Padahal, yang sangat diharapkan dari sebuah laporan adalah adanya informasi berkala yang diberikan kepada pelapor terkait penanganan laporan pelanggaran yang sudah disampaikan.

Becermin dari proses penanganan pelanggaran pidana yang memiliki Surat Pemberitahuan Perkembangan Hasil Penyelidikan (SP2HP), untuk Bawaslu, hal semacam itu tidak ada. Usulan ini sebenarnya pernah disampaikan tim paralegal pemilu ke Bawaslu dalam evaluasi penyelenggaraan pemilu legislatif dan persiapan untuk Pemilu Presiden 2014.<sup>5</sup> Namun, usulan dan rekomendasi tersebut masih belum dilaksanakan.

### **c. Tidak adanya “SP2HP” dalam Pelanggaran Pemilu**

Dalam tabel pelanggaran Pemilu Legislatif 2014 dan grafik pelanggaran Pemilu Presiden 2014 sebagaimana yang telah disampaikan di atas, dapat diketahui bahwa semua laporan pelanggaran pemilu sudah disampaikan kepada Bawaslu. Untuk pemilu legislatif, mayoritas laporan yang disampaikan adalah laporan pelanggaran administrasi berupa pelanggaran alat peraga. Dalam setiap laporan yang disampaikan, Bawaslu ataupun Panwaslu tidak

---

5 Disampaikan oleh tim paralegal pemilu kepada Komisioner Bawaslu, 5 Juni 2014, di Kantor Bawaslu Republik Indonesia.

menyampaikan perkembangan pemeriksaan laporan yang disampaikan: apakah laporan tersebut sudah ditindaklanjuti, atau laporan tersebut dihentikan?

Sedangkan dalam Pemilu Presiden 2014, laporan pelanggaran yang banyak masuk adalah dugaan pelanggaran pidana pemilu. Terkait laporan, tim paralegal pemilu Jakarta pernah dipanggil satu kali oleh Bawaslu DKI Jakarta untuk diklarifikasi. Saat itu ada tiga laporan pelanggaran pidana yang disampaikan. Namun, setelah diklarifikasi, laporan yang disampaikan juga “menguap”: apakah dihentikan atau sudah ditindaklanjuti?

Seperti yang sudah disampaikan di atas, seharusnya di dalam proses pemeriksaan terhadap pelanggaran pemilu juga dikenal suatu Surat Perkembangan Proses Hasil Penyidikan (SP2HP) seperti yang dikeluarkan oleh Kepolisian. Surat ini merupakan alat komunikasi penyidik Kepolisian dengan para pihak yang terkait dengan proses pidana yang sedang berlangsung, baik yang diberikan kepada tersangka, saksi, dan pihak lainnya. Dalam konteks ini, seharusnya pengawas pemilu juga memiliki hal tersebut ketika memproses laporan pelanggaran pemilu. Setiap laporan pelanggaran pemilu yang masuk ke meja Bawaslu, maka Bawaslu seharusnya berkewajiban menyampaikan perkembangannya kepada pelapor.

Salah satu contoh dari buruknya respon dari Bawaslu adalah laporan yang disampaikan tim paralegal pemilu di Jakarta kepada Bawaslu. Dari 303

laporan pelanggaran yang disampaikan dalam Pemilu Legislatif 2014 yang lalu, tidak lebih dari 15 laporan pelanggaran yang jelas tindaklanjutnya. Itu pun hanya ditempel di papan pengumuman laporan pelanggaran di kantor Bawaslu, tanpa disampaikan kepada pelapor atau sekretariat pemantauan pelapor.

#### **d. Berubahnya Status “Si Pelapor” Ketika Laporan Pelanggaran Pemilu Diteruskan ke Kepolisian**

Ada proses dan pelaksanaan yang perlu dicermati di dalam pelaporan pelanggaran pemilu, khususnya laporan pelanggaran pidana. Khusus untuk laporan pelanggaran pidana, ketika laporan pelanggaran disepakati untuk diteruskan ke Kepolisian oleh Bawaslu bersama dengan personil Sentragakumdu, laporan yang diteruskan tersebut akan mengubah “status” si pelapor. Ketika laporan sampai di Kepolisian, maka pelapor pelanggaran tidak lagi orang yang menyampaikan laporan ke Bawaslu. Namun sudah berganti menjadi salah satu komisioner Bawaslu.

Bahkan, untuk laporan pun, akan dicatat kembali dalam satu nomor register baru di Badan Reserse Kriminal (Bareskrim) Mabes Polri. Ini merupakan pengalaman empiris tim paralegal pemilu Perludem. Saat itu tim paralegal pemilu Perludem melaporkan dugaan pelanggaran pidana pemilu yang dilakukan oleh Partai Gerindra, dengan sangkaan melakukan kampanye di luar jadwal –kampanye di media cetak

sebelum diperbolehkan.

Ketika laporan disampaikan ke Bawaslu, yang menjadi pelapor adalah Veri Junaidi, tim paralegal pemilu Perludem. Yang menjadi saksi adalah Fadli Ramadhanil dan Titi Anggraini, yang juga tim paralegal pemilu Perludem, karena bersama-sama melihat terjadinya dugaan pelanggaran pidana pemilu. Setelah Bawaslu melakukan klarifikasi terhadap pelapor dan pemeriksaan terhadap saksi, Bawaslu menyimpulkan bahwa laporan tersebut adalah pelanggaran pidana dan diteruskan ke Kepolisian untuk dilakukan penyidikan.

Namun, ketika pelapor awal (Veri Junaidi) dipanggil oleh Kepolisian untuk dimintai keterangan, status yang bersangkutan sudah berubah: bukan lagi sebagai pelapor, namun sudah berganti menjadi saksi. Sementara pelapornya berubah menjadi Endang Wihdiningtyas (salah satu komisioner Bawaslu). Belum ada argumentasi yang jelas kenapa mekanisme penanganan laporan pelanggaran pidana pemilu ini didesain demikian. Namun, dari konsistensi penanganan pelanggaran, mekanisme demikian ini dinilai kurang tepat. Semestinya ada status yang linear dalam penerimaan laporan, agar proses penanganan laporan pelanggaran bisa lancar.

Dilihat pada sisi lain, jika yang menjadi pelapor adalah komisioner Bawaslu, maka secara implisit, laporan pelanggaran tersebut menjadi temuan Bawaslu. Hal tersebut tentu saja bertentangan

dengan fakta yang sebenarnya, bahwa yang menjadi pelapor awal adalah Veri Junaidi. Konsistensi logika penanganan pelanggaran ini yang mesti diperhatikan dengan serius. Karena, proses ini akan berimplikasi kepada siapa informasi perkembangan penanganan laporan akan disampaikan.

Patut diduga bahwa proses seperti ini menyebabkan perkembangan laporan pelanggaran tidak sampai ke pelapor pelanggaran awal, namun hanya disampaikan kepada Bawaslu. Semakin menjadi persoalan apabila Bawaslu juga tidak proaktif menyampaikannya kepada pelapor dan publik secara terbuka, sehingga laporan yang disampaikan menjadi sia-sia.

#### **e. Tidak Adanya Perlindungan Terhadap Pelapor**

Tidak adanya mekanisme perlindungan terhadap pelapor ini dialami langsung oleh ICW, sebagai pemantau politik uang, dalam proses pelaporan pelanggaran ketika didampingi paralegal pemilu wilayah Jakarta. Satu hari pasca-laporan, pelanggaran disampaikan ke Bawaslu DKI. Namun yang terjadi, para pelapor mendapatkan ancaman dari Ketua RT setempat, dan ancaman dari timses para kandidat calon legislatif yang dilaporkan. Adanya ancaman dan intimidasi dari pihak yang merasa dirugikan oleh laporan tersebut, tentu saja menjadi hambatan tersendiri dalam menjamin partisipasi publik.

Menyikapi hal ini, kolaborasi dengan Matamassa –seperti yang disinggung pada bagian awal- mungkin

dapat menjadi salah satu jawaban untuk menjawab partisipasi publik dalam pelaporan pelanggaran pemilu. Siapa saja yang melaporkan pelanggaran pemilu, tidak akan diketahui secara terbuka, sehingga bisa terhindar dari ancaman dari pihak yang dilaporkan. Nama pelapor hanya akan diketahui oleh tim verifikator Matamassa.

## **D. PERSOALAN PENGATURAN HUKUM KEPEMILUAN**

Selain persoalan penanganan pelanggaran di atas, paralegal juga menemukan sejumlah persoalan dalam pengaturan tentang penegakan hukum kepemiluan. Persoalan dalam lingkup pengaturan baik formil maupun materiil yang baik langsung maupun tidak dialami oleh paralegal dalam mendorong penegakan hukum Pemilu 2014. Selain itu juga ada beberapa persoalan dalam ranah pelanggaran administrasi pemilu, sengketa administrasi dan penanganan pelanggaran kode etik. Beberapa persoalan tersebut adalah sebagai berikut:

### **1. PENGATURAN MATERI HUKUM KEPEMILUAN**

#### **a. Definisi Kampanye yang Multitafsir**

Sampai Pemilu Legislatif 2014 dilaksanakan, perdebatan terkait definisi kampanye tidak pernah selesai. Pasal 1 angka 29 UU No. 8/2012 tentang

Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyebutkan bahwa kampanye pemilu adalah: *”kegiatan peserta pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta pemilu”*. Pengertian yang persis sama juga terdapat di dalam Pasal 1 angka 17 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 15 Tahun 2013 tentang Perubahan Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 1 Tahun 2013 tentang Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yang menyebutkan, *“kampanye pemilu adalah kegiatan peserta pemilu untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta pemilu”*.

Definisi kampanye pemilu ini sangat penting untuk di-clear-kan, karena secara praktis akan dipergunakan untuk menjerat pelanggaran pidana pemilu, seperti kampanye di luar jadwal, kampanye di luar zona, dan lainnya. Meskipun demikian, permasalahan tersebut sampai saat ini tidak pernah mendapatkan kejelasan.

Pemahaman para penegak hukum, khususnya Kepolisian, kampanye dipahami secara kumulatif: mulai dari visi, misi, dan program haruslah secara jelas disampaikan, baik itu di media cetak, media televisi, radio, dan lainnya. Artinya, jika ada satu unsur yang tidak terpenuhi, maka kegiatan dari peserta pemilu belum bisa dikatakan kampanye. Selain itu, visi, misi, dan program yang disampaikan dalam kampanye haruslah sama dengan apa yang

didaftarkan ke Komisi Pemilihan Umum (KPU). Misalnya, ada partai politik yang menyampaikan visi, misi, ataupun program di media cetak/elektronik di luar jadwal kampanye, namun apa yang disampaikan tersebut tidak sama dengan visi, misi dan program yang didaftarkan ke KPU, maka itu tidak termasuk kampanye pemilu. Implikasinya, perbuatan itu tidak dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran pidana.

Salah satu contohnya adalah laporan dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan oleh Partai Golkar yang dilaporkan oleh Perludem bersama paralegal pemilu. Dugaan pelanggaran berupa pelanggaran kampanye di luar jadwal yang dilakukan oleh Partai Golkar. Laporan tersebut tercatat dengan nomor 021/Bawaslu/I/2014 tanggal 10 Januari 2014, yang diteruskan oleh Bawaslu kepada Kepolisian. Artinya, berdasarkan rapat di Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentragakumdu) sudah menyimpulkan bahwa perbuatan tersebut merupakan suatu pelanggaran pidana. Laporan Bawaslu tersebut diteruskan ke Kepolisian dengan nomor laporan polisi LP/38/I/2014/Bareskrim tertanggal 11 Januari 2014. Meskipun demikian, pada tanggal 24 Januari 2014, Kepolisian menerbitkan surat No. B/04.c/I/2014/Tipidum, yang pada intinya menghentikan penyidikan terhadap laporan pelanggaran pidana Partai Golkar.

Hal yang sama juga terjadi pada laporan yang disampaikan Perludem terkait dugaan pelanggaran pidana yang dilakukan oleh Partai Gerindra. Laporan

ini didasarkan pada iklan Partai Gerindra di Harian Kompas tanggal 5 Agustus 2013 yang memuat program dan rencana aksi Partai Gerindra. Padahal, kampanye melalui media cetak hanya diperbolehkan 21 hari sebelum masa tenang pemilu.<sup>6</sup> Setelah dua kali klarifikasi di Bawaslu terhadap tim Perludem sebagai pelapor dan dua kali pemeriksaan di Bareskrim Mabes Polri, laporan tersebut juga dihentikan oleh Kepolisian. Alasannya, laporan yang disampaikan tidak memenuhi unsur pidana. Sayangnya, keterangan ini didapatkan oleh Perludem secara lisan dari Bawaslu, dan sama sekali tidak diberikan surat tertulis kepada Perludem sebagai pelapor awal.

Cara pandang tersebut persis sama dengan apa yang diatur di dalam UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 1 angka 22 UU no. 42/2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menyebutkan, "*Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut kampanye, adalah kegiatan meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon*". Artinya, ketentuan tersebut juga tidak mampu menjangkau dugaan pelanggaran kampanye di luar jadwal yang terjadi pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang lalu. Salah satu contohnya, ketika Pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dilaporkan

---

6 Pemilu Legislatif 2014 yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014, dan masa tenang adalah 3 hari sebelum hari pemungutan suara (6, 7, dan 8 April), maka kampanye di media cetak hanya diperbolehkan dalam rentang (16 Maret-5 April 2014).

melakukan kampanye di luar jadwal ketika mengambil nomor urut pasangan calon di KPU. Laporan ini pun dianggap mentah, karena Jokowi-JK dianggap “hanya” memperkenalkan nomor urut meskipun ada ajakan memilih di depan khalayak ramai.

Terkait dengan definisi kampanye, Bawaslu pernah membuat *focus group discussion* (FGD) guna mendudukan definisi kampanye tersebut agar tidak hanya dipahami secara positivistik *an sich*. Sehingga pemahaman yang sempit itu menyebabkan sulit untuk menjangkau para pelaku pelanggaran kampanye. Dalam kegiatan tersebut, Hamdi Muluk, menyatakan bahwa kampanye pemilu tidak bisa disempitkan dalam artian hanya memenuhi seperti unsur pelanggaran seperti yang ada di peraturan perundang-undangan. Tindakan dari peserta pemilu yang melakukan iklan kampanye dalam bentuk visual dapat dikategorikan sebagai bentuk kampanye, yang harusnya bisa diberi sanksi.<sup>7</sup>

## **b. Pasal Salah Rujuk Untuk Sanksi Politik Uang**

Persoalan sanksi yang tegas merupakan salah satu tujuan yang ingin diterapkan di dalam desain penegakan hukum pemilu. Sanksi yang tegas hendak ditujukan kepada pelaku/pemberi politik uang kepada pemilih. Sanksi terberat terhadap hal tersebut semestinya berupa pembatalan sebagai calon dan

---

7 Disampaikan oleh Prof. Hamdi Muluk, Pada FGD Polemik Defenisi Kampanye Pemilu, Pada 28 Februari 2014.

peserta pemilu; dan jika sudah dipilih, maka ada sanksi pembatalan pelantikan untuk calon yang bersangkutan.

Meski demikian, persoalan sanksi yang tidak efektif juga terdapat di dalam ketentuan yang ada di dalam UU No. 8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dalam contoh di bawah ini terlihat bagaimana kekeliruan konstruksi pasal-pasal yang saling merujuk, yang pada kesimpulannya akhirnya ternyata tidak dapat menjerat dan memberikan sanksi maksimal terhadap pelaku politik uang.

Sanksi terkait adanya pembatalan bagi caleg yang terlibat dalam politik uang memang terdapat di dalam Pasal 90 UU No. 8/2012, yang berbunyi,

“Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 88 yang dikenai kepada pelaksana kampanye pemilu yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk mengambil tindakan berupa:

- a. Pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- b. Pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai calon terpilih”

Karena rujukan sanksi yang disebut Pasal 90 ini

adalah Pasal 88, maka perlu dilihat pula Pasal 88 yang berbunyi,

*“Dalam hal terdapat bukti permulaan yang cukup atas adanya larangan kampanye pemilu sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2) oleh pelaksana dan peserta kampanye pemilu, maka KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan sanksi sebagaimana diatur di dalam undang-undang ini”.*

Berdasarkan ketentuan ini, lebih lanjut, kita harus melihat pula apa yang tertulis di dalam Pasal 86 ayat (1) dan ayat (2). Ketentuan di dalam Pasal 86 ayat (1) berbunyi,

*”pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu dilarang: huruf a sampai i mengatur beberapa hal lain, dan pada huruf j, “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu”.*

Sedangkan dalam ayat (2), mengatur larangan beberapa pejabat negara yang dilarang untuk ikut berkampanye, seperti ketua, ketua dan hakim agung, serta beberapa pejabat negara lainnya.

Berangkat dari hal tersebut, semestinya ketentuan Pasal 90 langsung merujuk pada Pasal 89, yang lebih jelas dan tegas mengatur terkait adanya peserta, pelaksana kampanye pemilu yang menjanjikan uang atau barang untuk mempengaruhi hak pilihnya, yang berbunyi,

*“Dalam hal terbukti pelaksana kampanye pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau meteri lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk:*

- a. Tidak menggunakan hak pilihnya;
- b. Menggunakan hak pilihnya dengan memilih peserta pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;
- c. Memilih partai politik peserta pemilu tertentu;
- d. Memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota tertentu; atau
- e. Memilih calon anggota DPD tertentu dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang ini”

Ketika Pasal 90 mengatur sanksi yang akan diberikan kepada mereka yang terbukti dengan

putusan pengadilan yang sah, maka perbuatan yang akan diberikan sanksi oleh Pasal 90 adalah perbuatan yang disebutkan di dalam Pasal 89. Karena sangat jelas ada frasa “*dikenai sanksi sebagaimana diatur di dalam undang-undang ini*”.

### **c. Identifikasi Pelaku Politik Uang**

Celah lainnya adalah soal subjek yang disebutkan sebagai pihak yang dapat dikenai sanksi ketika melakukan perbuatan politik uang. Dalam UU No. 8/2012, pengaturan subjek sangat beragam, misalnya:

- Pasal 86 yang mengatur larangan kampanye, yang dalam ayat (1) menyebutkan bahwa subjek yang dapat dikenai adalah: pelaksana, peserta, dan petugas kampanye pemilu.
- Dalam Pasal 88, subjeknya tidak ada petugas kampanye, hanya pelaksana dan peserta kampanye pemilu saja.
- Pasal 89, subjeknya hanya menyebut pelaksana kampanye pemilu saja.
- Pasal 90, yang memberikan “*alas*” bahwa pelaksana kampanye pemilu yang berstatus sebagai calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota untuk dapat diambil tindakan pencoretan sebagai calon, dan pembatalan untuk dilantik.

Semestinya, semua ketentuan tersebut konsisten menyebutkan bahwa setiap pelaksana kampanye,

peserta kampanye, petugas kampanye, serta calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang dikampanyekan dapat dijerat dengan sanksi maksimal sebagaimana diatur di dalam Pasal 90. Meski demikian, sebagaimana dijelaskan di atas, subjek yang diatur oleh undang-undang tidak seragam.

Ketentuan yang tidak seragam tersebut memberikan sinyal bahwa akan sangat sulit untuk menjerat para pelaku tindak pidana politik uang. Apalagi, seperti disampaikan oleh pihak Kepolisian<sup>8</sup> terkait penanganan laporan pelanggaran pidana pemilu, bahwa yang dimaksud dengan tim sukses dan pelaksana kampanye di dalam UU tentang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, haruslah tim sukses yang didaftarkan di KPU.

## 2. PENGATURAN HUKUM FORMIL

Selain persoalan yang terkait materil pelanggaran pidana pemilu sebagaimana disebutkan di atas, juga terdapat beberapa catatan terkait dengan hal formil, antara lain:

### **a. Pelaporan Pelanggaran Berpusat di Pengawas Pemilu**

Desain penyelesaian pelanggaran pemilu 2014

---

8 Disampaikan Pada FGD Polemik Defenisi Kampanye Oleh Bawaslu RI, Pada 28 Februari 2014.

menghendaki bahwa seluruh laporan pelanggaran masuk di satu pintu, yakni di Bawaslu, sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 249 ayat (1) UU No. 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, yang berbunyi: *“Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri menerima laporan pelanggaran pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu”*. Artinya, untuk dua jenis pelanggaran pemilu: pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran administratif pemilu, harus masuk terlebih dahulu melalui Bawaslu, yang kemudian baru ditindaklanjuti dan diteruskan ke lembaga yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan lebih lanjut. Untuk pelanggaran pidana akan diteruskan ke Kepolisian; dan untuk pelanggaran administrasi akan langsung diberikan rekomendasi ke KPU. Khusus untuk pelanggaran kode etik, dapat disampaikan langsung oleh pengadu ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tanpa melalui Bawaslu.

*Pertama*, terkait persoalan dalam pelanggaran pidana pemilu, hal yang paling penting untuk dicermati adalah Bawaslu dan jajarannya sama sekali tidak punya sistem dan mekanisme yang baku terhadap penerimaan laporan pelanggaran pemilu. Bawaslu yang tidak punya ruangan yang jelas dan pasti di mana lokasi penerimaan laporan pelanggaran pemilu yang disampaikan oleh masyarakat. Bahkan,

loket penerimaan laporan pelanggaran pemilu yang terdapat di Lantai 1 Gedung Bawaslu Pusat sampai H-7 pemilu masih menjadi gudang untuk menyimpan barang-barang yang tidak terpakai.<sup>9</sup>

Pengalaman tim paralegal pemilu Perludem ketika pertama kali melaporkan pelanggaran pemilu ternyata mengagetkan staf Bawaslu. Bawaslu tidak tahu bahwa tim paralegal Pemilu yang akan menyampaikan laporan pelanggaran pemilu akan diterima di mana, dan oleh siapa. Karena tidak ada petugas Bawaslu yang menjaga, maka laporan pelanggaran pemilu disampaikan kepada Kepala Biro Penerimaan Pelaporan Pelanggaran Pemilu Bawaslu.

Pengalaman yang sama berulang kali terjadi. Ketika melaporkan pelanggaran pemilu yang kedua, ketiga, dan keempat, proses pelaporan pelanggaran masih saja tidak mendapatkan kepastian di mana, serta siapa petugas rutin yang akan menerima laporan pelanggaran. Kondisi ini sangat patut disayangkan: bagaimana mungkin masyarakat, peserta pemilu, dan siapa pun saja yang ingin melaporkan pelanggaran pemilu tidak mengetahui kejelasan tempat dan mekanisme pelaporan pelanggaran.

Sedangkan terkait dengan proses penerimaan pelaporan pelanggaran pemilu di petugas Bawaslu juga terdapat beberapa catatan. Misalnya, petugas penerimaan laporan pelanggaran pemilu terlalu

---

9 <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/03/05/loket-penerimaan-laporan-bawaslu-pusat-jadi-gudang-barang>, di akses pada 13 Agustus 2014.

terpaku pada mekanisme formal yang terkait dengan syarat formal dari laporan pelanggaran yang akan disampaikan. Berangkat dari pengalaman tim paralegal pemilu Perludem, hal yang paling utama ditanyakan oleh petugas penerimaan pelanggaran adalah: apakah ada alat bukti dari laporan pelanggaran yang disampaikan? Apakah laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan masih belum daluarsa sesuai dengan peraturan perundang-undangan?

Laporan pelanggaran harus dilaporkan selambat-lambatnya 7 hari sejak terjadinya pelanggaran tersebut. Jika laporan yang akan disampaikan tersebut sudah melewati waktu sebagaimana yang disyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, maka petugas dari Bawaslu tidak mau menerima laporan pelanggaran tersebut.

*Kedua*, terkait dengan pelanggaran administratif. Berdasarkan data aktivitas dari program paralegal pemilu yang dimiliki Perludem, pelanggaran administratif adalah pelanggaran yang paling banyak terjadi pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Total pelanggaran yang terjadi adalah 312 pelanggaran pemilu. Sebagian besar pelanggaran yang terjadi adalah pelanggaran terkait dengan alat peraga kampanye, seperti alat peraga yang dipasang di luar zona atau dipasang di tempat yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan (di halte, jalan protokol dan lain-lain). Semua pelanggaran ini sudah disampaikan ke pengawas pemilu oleh paralegal pemilu sebagai

pendamping masyarakat dan pemantau.

Ketika laporan disampaikan, hal utama yang dipertanyakan kepada pelapor adalah: apakah ada bukti dari laporan pelanggaran yang disampaikan? Apakah masih belum melewati batas waktu pelaporan pelanggaran atau belum? Padahal, untuk pelanggaran administrasi dalam bentuk pelanggaran alat peraga, seharusnya tidak perlu dilakukan pembatasan terhadap waktu kejadian yang disampaikan oleh pelapor dengan waktu penyampaian ke pengawas pemilu, karena bisa saja alat peraga yang dilaporkan masih terpasang dalam jangka waktu yang lebih lama.

Yang seharusnya dilakukan oleh Bawaslu adalah, mendaftarkan laporan yang disampaikan, kemudian menginstruksikan petugas lapangan yang terdekat dengan lokasi terjadinya dugaan pelanggaran: apakah pelanggaran yang dimaksud dan dilaporkan masih ada atau tidak? Jika pelanggaran tersebut masih ada, maka pengawas pemilu bisa langsung memberikan rekomendasi untuk ditertibkan ke KPU setempat, tentu saja dengan penilaian cepat, apakah alat peraga yang terpasang memang melanggar aturan yang ada. Jika alat peraga yang dilaporkan sebagai pelanggaran administrasi yang dimaksud oleh pelapor sudah tidak ada lagi, maka pengawas pemilu seharusnya menyampaikan informasi ini kepada pelapor.

Dengan adanya mekanisme ini, maka masyarakat yang ikut berpartisipasi mengawal proses pemilu merasa diapresiasi, dan tentu saja akan mengundang

partisipasi berikutnya dalam melaporkan pelanggaran pemilu. Bangunan sistem pelaporan pelanggaran yang sederhana inilah pada pileg kemarin yang tidak diciptakan oleh Bawaslu. Ketika tahapan pemilu sudah berjalan, dan sudah berpotensi melahirkan banyaknya pelanggaran pemilu, Bawaslu merasa tidak siap untuk menerima kondisi tersebut. Bawaslu masih saja meraba-raba mekanisme proses pelaporan pelanggaran pemilu ketika laporan pelanggaran itu sudah begitu banyak berdatangan.

## **b. Penanganan Laporan yang Berbatas Waktu**

Dari awal proses penyelesaian pelanggaran pidana pemilu memang memiliki kekhususan tersendiri, salah satunya adalah adanya limitasi waktu yang harus ditepati oleh penegak hukum untuk menyelesaikan setiap pelanggaran pemilu yang terjadi. Setiap pelanggaran pemilu yang terjadi harus dilaporkan kepada pengawas pemilu dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak terjadinya pelanggaran. Untuk proses verifikasi laporan, pengawas pemilu diberikan waktu pertama 3 x 24 jam. Dalam jangka waktu itu, pengawas pemilu diharuskan untuk memutuskan apakah mereka menyatakan bahwa laporan pelanggaran tersebut merupakan pelanggaran atau tidak. Jika dalam jangka waktu 3 x 24 jam ini tidak cukup bagi pengawas pemilu, maka diberikan tambahan waktu 2 x 24 jam. Artinya, untuk dapat memutuskan apakah suatu laporan pelanggaran ataupun temuan dari pengawas pemilu

adalah pelanggaran, pengawas pemilu memiliki waktu 5 x 24 jam.

Jika pengawas pemilu sudah menyimpulkan suatu laporan merupakan sebuah pelanggaran, dan itu adalah pelanggaran pidana, maka mereka harus segera menyerahkan laporan tersebut ke Kepolisian. Ketika laporan sampai di Kepolisian, Kepolisian memiliki waktu 14 (empat belas hari) untuk melakukan penyidikan terhadap laporan yang dimaksud. Jika berkas sudah dinyatakan lengkap oleh Kepolisian, maka harus segera diserahkan kepada Kejaksaan. Penuntut umum harus segera pula menyatakan bahwa apakah berkas yang diberikan oleh Kepolisian lengkap atau tidak dalam waktu 3 hari. Apabila berkas tersebut dikembalikan ke Kepolisian untuk dilengkapi, Kepolisian memiliki waktu 3 hari untuk melengkapi berkas sesuai dengan petunjuk dari Kejaksaan. Artinya, dalam proses pra-penuntutan ini, terdapat waktu 6 hari antara Kepolisian dan Kejaksaan.

Apabila proses pra-penuntutan ini selesai, maka Kejaksaan mempunyai waktu 5 hari –setelah diterima berkas dari Kepolisian- untuk dilimpahkan ke pengadilan negeri. Pengadilan negeri pun mempunyai batas waktu untuk melakukan menerima, memeriksa, dan memutus perkara pidana pemilu ini, yaitu selama 7 hari. Jika ada pihak yang merasa tidak puas terhadap putusan pengadilan negeri, dan ingin mengajukan banding, maka diberikan waktu selama 3 (hari) semenjak putusan dari pengadilan negeri dibacakan.

Pengadilan tinggi yang putusannya bersifat final dalam perkara pidana pemilu ini juga punya waktu maksimal 7 hari dalam menyidangkan dan memutus perkara.

Proses berbatas waktu inilah yang kemudian menjadi hambatan dalam proses penegakan hukum pidana pemilu. Kenapa ditekankan kepada hukum pidana pemilu? Karena prinsip hukum pidana adalah mencari kebenaran materil. Ketika keinginan untuk mencari kebenaran materil dibatasi dengan batasan waktu seperti yang diatur di dalam undang-undang pemilu, hal ini tentu menjadi suatu hambatan yang mesti harus dievaluasi. Artinya, seandainya terdapat proses penyidikan, penuntutan, dan atau proses di pengadilan yang melewati batas waktu, maka akan dipahami bahwa kasus yang bersangkutan sebagai kasus yang daluarsa dan tidak dapat dilanjutkan pemeriksaan.

Beberapa kasus yang sempat dilaporkan oleh paralegal pemilu dan juga tim pemantau pemilu lainnya mencatat bahwa persoalan waktu menjadi hambatan untuk menyelesaikan pelanggaran pidana pemilu. Laporan pemberian sembako dari beberapa caleg yang terjadi pada hari H Pemilu Legislatif 2014, pada tanggal 9 April 2014, yang dilaporkan oleh tim paralegal pemilu ke Bawaslu menjadi berhenti begitu saja karena lewat waktu dalam melakukan prosesnya. Proses terlewatkan, karena Bawaslu telah memanggil pihak yang melaporkan melakukan pembagian sembako

untuk dimintai klarifikasi. Namun, proses di Bawaslu yang juga terbatas waktu, justru dijadikan “alat” untuk menghindar dari sang caleg, dengan cara tidak memenuhi panggilan dari Bawaslu. Alhasil, sembari menunggu kedatangan yang bersangkutan, waktu maksimal Bawaslu untuk membuat kesimpulan atas suatu laporan pelanggaran selama 5 x 24 jam habis, dan laporan pelanggaran yang telah disampaikan terhenti begitu saja.

Fenomena itu terjadi dengan beberapa laporan pelanggaran yang didampingi oleh paralegal pemilu. Dalam konteks penegakan hukum pidana, tentu agak sulit jika limitasi waktu diberikan untuk mengejar pelaku dan membuktikan perbuatannya dengan dalil dan bukti fisik yang dapat mendukung sangkaan pelanggaran pidana. Logika awal pemberian batasan waktu terhadap proses pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran administrasi ini untuk memperhitungkan juga tahapan pemilu yang juga terbatas waktu. Alasan ini bisa diterima, namun yang menjadi persoalan adalah, ketika ada batasan waktu yang sudah lewat, pelanggaran pidana pemilu yang terjadi juga berhenti tanpa ada upaya lain yang bisa dilakukan. Hal ini tentu saja bertentangan dengan prinsip penyelesaian perkara pidana pada umumnya. Secara prinsip, untuk pelanggaran pidana, karena yang akan dicari adalah keadilan materil, maka seharusnya pelanggaran pidana yang terjadi masih bisa dikejar sampai ada pertanggungjawaban dari orang yang seharusnya

bertanggung jawab atas pelanggaran pidana pemilu yang terjadi.<sup>10</sup>

Implementasi ideal yang dapat diterapkan dalam pelanggaran pidana pemilu ini adalah, meskipun waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sudah lewat, namun hal itu tidak serta merta menghentikan secara mutlak tindak pidananya. Perbuatan pidana pemilu yang terjadi tetap masih bisa diproses, meskipun tahapan pemilu sudah selesai. Misalnya, salah seorang calon anggota DPR dilaporkan dalam kasus politik uang kepada pemilih. Dalam proses pemeriksaan, baik di tingkat Bawaslu ataupun Kepolisian, yang bersangkutan memilih mangkir dan tidak datang untuk diperiksa. Sikap tidak datang dari yang bersangkutan membuat batasan waktu untuk proses pelanggaran pidana habis. Seharusnya, meskipun waktunya habis, proses pelanggaran yang dilakukan oleh yang bersangkutan tetap mesti dilanjutkan. Apalagi ketika si calon anggota DPR tersebut terpilih dan kemudian menjadi anggota DPR. Sanksi terberat bagi pelaku pelanggaran pidana pemilu sebagaimana diatur di dalam UU pemilu tetap masih bisa dikenakan kepada pelaku pelanggaran tersebut. Hal ini justru akan lebih memberikan informasi yang sangat berguna bagi publik, sekaligus dapat memberikan sanksi sosial bagi anggota DPR

---

10 Disampaikan dalam konsolidasi paralegal pemilu menjelang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014 oleh Abdul Azis, Direktur Lembaga Bantuan Hukum Makassar, pada 12 Juni 2014.

yang bersangkutan, bahwa pada proses pemilihan yang bersangkutan adalah pelaku pelanggaran pidana, bahkan melakukan politik uang kepada pemilih dalam pencalonan untuk keterpilihannya.

Rumusan ketentuan seperti ini penting untuk dimatangkan dalam pemberian sanksi pidana terhadap pelaku pelanggaran pemilu. Ke depan, pada Pemilu 2019 yang akan dilaksanakan serentak antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden, tentu akan menghasilkan kuantitas pelanggaran yang lebih banyak dalam waktu yang saling bersamaan. Oleh karena itu, penerapan hukum serta rumusan yang lebih berpihak kepada keadilan yang lebih substantif sangat penting untuk dibentuk.

### c. Fungsi Terbalik Sentragakumdu

Desain penegakan hukum Pemilu 2014 memang memberikan mandat kepada beberapa lembaga untuk saling bersinergi dalam proses penegakan hukum pemilu. Maksud pembentuk peraturan perundang-undangan ini bisa dipandang sebagai hal yang positif, agar fungsi *chek and balances* antarlembaga yang mempunyai kompetensi dalam penyelesaian pelanggaran hukum. Proses pemilu sebagai bagian dari penyelenggaraan “helat” politik berpotensi memunculkan pelanggaran hukum yang tentu tidak kuat jika hanya akan diselesaikan oleh penyelenggara pemilu *an sich*, atau Kepolisian dan Kejaksaan saja. Sorotan pada bagian ini akan khusus dihadapkan

pada penyelesaian pelanggaran pidana pemilu.

Penegakan hukum pidana pemilu merancang suatu sentra penegakan hukum terpadu (Sentragakumdu) sebagai sarana berkumpul antara tiga lembaga penegakan hukum pidana pemilu, yakni Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan. Sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 267 ayat (1) UU No. 8/2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang berbunyi, *“Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu”*.

Menelisik maksud dan bahasa yang di dalam pasal tersebut, maka Sentragakumdu dimaksudkan untuk menyamakan persepsi antarlembaga penegakan hukum pemilu ketika ada kasus pelanggaran pemilu. Penyamaan persepsi ini menjadi penting untuk menghindari perbedaan tafsir terhadap ketentuan pidana pemilu yang ada di dalam UU No. 8/2012, ataupun langkah yang akan diambil oleh Bawaslu sebagai penerima pelanggaran untuk menaikkan status pelanggaran menjadi penyidikan. Namun, fakta yang terjadi justru Sentragakumdu yang mempersulit jalannya proses terhadap pelanggaran pidana pemilu. Acap kali setiap dugaan pelanggaran pidana pemilu menjadi mentok dan tidak ditindaklanjuti menjadi penyidikan karena perdebatan yang tak henti, serta

Kepolisian yang Kejaksaan yang tidak sepatutnya dengan Bawaslu untuk menaikkan status laporan pelanggaran menjadi penyidikan di Kepolisian. Sebagaimana yang disampaikan langsung oleh Kepala Bidang Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu, Yusti, bahwa memang sering kali ketika laporan pelanggaran pidana masuk ke Bawaslu, dan internal Bawaslu sudah menyimpulkan bahwa itu pelanggaran, namun ketika dibawa ke ruang diskusi Sentragakumdu yang di sana terdapat Kepolisian dan Kejaksaan, maka pelanggaran ini akan dimentahkan.<sup>11</sup>

Ditambahkan oleh Yusti, hal itu disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, pada awal pembentukan Sentragakumdu sudah disampaikan bahwa untuk menjaga pemahaman dan ritme dari petugas yang ada di tubuh Sentragakumdu selama proses Pemilu 2014 berlangsung, maka seharusnya tim dari Kepolisian dan Kejaksaan adalah orang yang tetap ditugaskan khusus di Sentragakumdu. Petugas awal yang ditugaskan oleh institusi masing-masing, Kepolisian dan Kejaksaan, sudah dilaksanakan pelatihan dan kesepahaman terkait dengan pelanggaran dan tindak pidana pemilu bersama dengan tim dari Bawaslu. Namun sayangnya, dalam perjalanannya, Kepolisian dan Kejaksaan melakukan penggantian petugas yang ada di Sentragakumdu. Hal inilah yang kemudian dianggap sebagai salah satu persoalan yang menjadikan beberapa pelanggaran pidana pemilu

---

11 Pernyataan Yusti, Kepala Staf Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu RI pada.....

menjadi macet untuk diproses lebih jauh. Waktu yang terbatas di Sentragakumdu habis digunakan untuk berdebat terkait dengan instrumen aturan yang terkait dengan pelanggaran pidana pemilu. Hal itu disebabkan oleh pemahaman petugas baru dari Kepolisian dan Kejaksaan yang memulai lagi proses dari awal. Padahal, jamak diketahui, bahwa proses pelanggaran pidana pemilu berbatas waktu, dan jika lewat waktu akan mematikan proses pidana terhadap pelanggaran tersebut.

Pemahaman dan paradigma para aparatur Kepolisian seolah-olah berjalan sendiri; dan Bawaslu juga berjalan sendiri. Beberapa hal misalnya, terkait dengan dugaan kampanye di luar jadwal. Menurut ketentuan UU No. 8/2012, hal ini adalah pelanggaran pidana. Secara sederhana, pelanggaran kampanye di luar jadwal yang dimaksudkan adalah kampanye yang dilaksanakan oleh peserta pemilu di luar jadwal ketentuan UU Pemilu atau yang telah diturunkan di dalam Peraturan KPU. Misalnya, untuk kampanye rapat umum pada Pemilu Legislatif 2014 hanya diperbolehkan selama 21 hari sebelum hari tenang. Ketika ada laporan pelanggaran pidana atas tindakan kampanye rapat umum pada masa tenang, justru bukan ranah yang diatur oleh UU pemilu menurut Kepolisian. Kepolisian memahami, bahwa yang dimaksudkan kampanye di luar jadwal adalah jadwal kampanye masing-masing peserta pemilu yang didaftarkan ke KPU. Ini tentu suatu pemahaman yang

keliru, bahwa tidak mungkin pemahaman kampanye dimaknai sesempit itu.<sup>12</sup>

Dari beberapa fenomena di atas dapat disimpulkan bahwa beberapa lembaga yang diharapkan dapat bersinergi dalam menyelesaikan pelanggaran pidana justru bekerja tidak seperti yang diharapkan. Keberadaan banyak lembaga justru telah menghambat proses penegakan hukum pidana pemilu.

### 3. PELANGGARAN ADMINISTRASI PEMILU

Persoalan di dalam penanganan pelanggaran administrasi pemilu juga mendapatkan beberapa catatan. Belajar dari pengalaman pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden 2014, pelanggaran administratif adalah jenis pelanggaran yang paling banyak dilakukan dan paling banyak terjadi. Pada pemilu legislatif 2014, terdapat 312 pelanggaran administrasi. Sedangkan dalam pemilu presiden dan wakil presiden, terdapat 54 pelanggaran administrasi.

Yang menjadi catatan di dalam pelanggaran administrasi pemilu adalah *seharusnya langsung ke KPU*. Pada proses pelaporan dan penanganan pelanggaran administrasi pada pemilu yang lalu, semua laporan pelanggaran administrasi harus diawali dengan laporan ke Bawaslu dan Pengawas Pemilu, yang kemudian diteruskan ke KPU dan ditindaklanjuti bersama dengan

---

12 Disampaikan Oleh Zulkifli, Koordinator Program Paralegal Pemilu Perludem Untuk Wilayah Sulawesi Selatan, Pada acara temu nasional paralegal pemilu di Jakarta, pada 4 Juni 2014.

perangkat pemerintahan daerah (pemda). Seharusnya proses ini bisa dipangkas dengan melibatkan perangkat pemda dari awal, dan mereka punya wewenang untuk menertibkan langsung pelanggaran administrasi yang mayoritas adalah pelanggaran alat peraga kampanye. Dari hasil penertiban ini harus dilaporkan kepada KPU dan Bawaslu sebagai bentuk pertanggungjawaban dan dokumentasi penanganan pelanggaran pemilu.

#### 4. PELANGGARAN KODE ETIK PENYELENGGARA PEMILU

Keberadaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) di dalam desain penegakan hukum pemilu pada Pemilu 2014 diharapkan dapat menjadi “penjaga” para penyelenggara pemilu agar dapat menjaga etik dan marwahnya sebagai pelaksana proses demokrasi di Indonesia. Namun sayangnya, dalam pelaksanaan, terdapat beberapa persoalan dalam penerapan kewenangan DKPP dalam menjaga dan menyidangkan perkara etik penyelenggara pemilu.

##### **a. DKPP Masuk Ranah Administrasi Pemilu.**

Sesuai dengan mandat UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, lembaga DKPP yang dimaksudkan untuk menerima, memeriksa, mengadili dan memutus dugaan pelanggaran etik penyelenggara pemilu, yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Sekali lagi, murni hanya untuk menjaga etik

penyelenggara pemilu. Namun, dalam perjalannya, lembaga ini justru masuk ke ranah administrasi pemilu, yang sebenarnya menyediakan mekanisme lain selain DKPP.

Beberapa putusan DKPP yang masuk ke dalam ranah administrasi pemilu adalah, putusan yang memerintahkan agar seluruh partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi administrasi oleh KPU, dipulihkan oleh DKPP, dan diminta semua partai untuk diverifikasi secara faktual oleh KPU. Padahal, proses verifikasi administrasi yang dilakukan oleh KPU adalah salah tahapan pemilu yang sah, sebagai bentuk seleksi awal kelengkapan berkas dan kelayakan partai politik untuk lolos sebagai peserta pemilu.

Selain itu, putusan DKPP terkait pengaduan Khofifah Indar Parawansa dalam pemilihan Gubernur Jawa Timur. Di dalam putusannya, DKPP menyebutkan agar hak konstitusional dari Khofifah dikembalikan sebagai Calon Gubernur Jawa Timur. Padahal, jika Khofifah tidak puas terhadap keputusan KPU Jawa Timur terkait dengan penetapan pasangan calon gubernur terpilih, maka ada ruang untuk menyengketakan putusan KPU Jawa Timur tersebut ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun yang terjadi pada saat itu, proses di DKPP dengan PTUN berjalan beriringan. Bisa dibayangkan apa yang akan terjadi jika putusan dari DKPP dan PTUN justru bertolak belakang. Oleh sebab itu, DKPP sebagai lembaga yang

didesain sebagai penjaga etik penyelenggara pemilu, diminta untuk fokus dan konsisten terhadap fungsi dan keberadaannya.

## **b. Sifat Final Putusan DKPP**

Putusan DKPP memang adalah putusan yang pertama dan terakhir untuk kasus pelanggaran etik penyelenggara pemilu. Sifat putusan yang pertama dan terakhir ini tentu harus dijelaskan dalam hal pemberian sanksi terberat terhadap para penyelenggara pemilu yang terbukti melakukan pelanggaran etik, yakni pemecatan atau pemberhentian sebagai penyelenggara pemilu. Sebelum adanya putusan MK No. 31/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh Ramdanyah, mantan Komisioner Bawaslu yang pernah dipecat melalui putusan DKPP, sifat final dan mengikat putusan DKPP harus langsung dieksekusi dan tidak ada upaya hukum lain di balik itu. Namun, setelah adanya putusan MK, sifat final dari putusan DKPP hanyalah untuk Presiden, KPU Pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Putusan pemecatan terhadap penyelenggara pemilu hanya bisa dikeluarkan oleh empat lembaga tersebut melalui putusan final dari DKPP. Namun, surat pemecatan yang dikeluarkan oleh Presiden terhadap KPU Pusat, dan surat KPU Pusat terhadap KPU Provinsi, dan KPU Provinsi terhadap KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Kab/Kota terhadap penyelenggara pemilu di bawahnya tetaplah dianggap

sebagai putusan tata usaha negara biasa yang dapat disengketakan ke pengadilan tata usaha negara.

## 5. SENGKETA ADMINISTRASI PEMILU

Secara prinsip, proses sengketa atau perselisihan administrasi pemilu adalah mekanisme untuk mewujudkan keadilan pemilu. *Pertama* adanya proses penegakan hukum yang fair dan adil; dan yang *kedua*, adanya mekanisme dan kepastian untuk mengembalikan hak elektoral (keterpilihan seseorang). Ketika seseorang dinyatakan tidak bisa menjadi peserta pemilu karena halangan/benturan proses administrasi, maka proses sengketa administrasi pemilu menjadi jawabannya.

Di dalam Pemilu 2014 yang lalu, melalui regulasi yang dibuat, hal ini sudah diakomodir dengan cukup baik. Bahkan, di dalam regulasi pemilu legislatif 2014, proses banding administratif dan rekomendasi Bawaslu bersifat final dan mengikat, kecuali untuk dua hal: putusan KPU terkait partai politik peserta pemilu dan penetapan daftar calon tetap anggota legislatif. Untuk dua hal ini, diberikan ruang untuk banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Ada beberapa hal yang harus dikritisi terhadap proses sengketa administrasi dari proses yang berjalan pada pemilu yang lalu:

### a. Pelaksanaan Putusan Bawaslu Oleh KPU

Terdapat kasus Partai Keadilan Persatuan

Pembangunan (PKPI) yang dapat dijadikan pelajaran di dalam proses pemilu yang lalu. PKPI dinyatakan tidak lolos sebagai peserta pemilu oleh KPU setelah dilaksanakan proses verifikasi faktual terhadap partai politik calon peserta pemilu. PKPI kemudian mengajukan banding administratif ke Bawaslu, dan Bawaslu menyatakan bahwa PKPI layak diloloskan sebagai peserta pemilu, dan rekomendasi tersebut disampaikan kepada KPU. Namun putusan Bawaslu ini “didiamkan” oleh KPU. Dengan artian, KPU tidak melaksanakan putusan tersebut, dan juga tidak mengajukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara, yang undang-undang memang menyediakan ruang untuk itu. Menjadi tidak logis, kalau seandainya, PKPI juga yang mengajukan banding ke PTTUN, di mana mereka sebagai pihak yang menang di dalam proses di Bawaslu. Belajar dari kasus ini, semestinya harus dibuat dan ditegaskan bahwa KPU harus menyatakan sikap terhadap rekomendasi Bawaslu terkait dengan proses perselisihan administrasi pemilu.

## **b. Hukum Acara Bawaslu**

Dalam desain lembaga Bawaslu ke depan, lembaga ini diharapkan untuk melakukan restrukturisasi dan tidak lagi terlalu banyak melakukan pengawasan, namun lebih memaksimalkan fungsi sebagai lembaga penyelesai sengketa pemilu. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan terhadap batasan dan saringan

yang sangat ketat terhadap calon komisioner Bawaslu. Selain itu, yang paling penting adalah, harus dibentuk hukum acara Bawaslu dalam proses penyelesaian sengketa pemilu.

# **BAB III**

## **Potret Peradilan Tindak Pidana Pemilu 2014**

### **I. SISTEM PERADILAN TINDAK PIDANA PEMILU 2014**

Desain peradilan tindak pidana pemilu 2014 mengacu pada UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tindak pidana pemilu itu sendiri didefinisikan sebagai tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam undang-undang ini. Jadi, secara materil, tindak pidana pemilu dikualifikasikan sebagai pelanggaran dan/atau kejahatan, yang ditujukan kepada seseorang, peserta pemilu, para penyelenggara pemilu serta korporasi (perusahaan). Para hakim, Anggota BPK, Gubernur BI dan direksi serta karyawan BUMN juga dapat dikenakan tindak pidana pemilu.

Tindak pidana pemilu yang tergolong pelanggaran diatur dalam Pasal 271-293 UU No. 8 Tahun 2012. Misalnya, mengganggu, mengacau atau menghambat kampanye, kampanye di luar jadwal, kampanye di tempat terlarang, melibatkan PNS/TNI/Polri. Bagi penyelenggara yang tidak menunaikan tugas dan kewajibannya seperti tidak menandatangani berita acara hasil pemilihan, menyebabkan

berita acara rusak atau hilang, tidak memberikan salinan hasil suara, tidak mengumumkan hasil penghitungan suara, dianggap sebagai pelanggaran tindak pidana pemilu. Majikan yang tidak memberikan kesempatan kepada karyawan/pekerjanya untuk memilih dapat juga dikenakan pelanggaran pidana pemilu.

Sedangkan untuk tindak pidana pemilu yang tergolong kejahatan diatur dalam Pasal 292-321, di antaranya: melakukan ancaman atau kekerasan yang menyebabkan seseorang kehilangan hak pilih, menggunakan surat/dokumen palsu, mengaku dirinya orang lain atau mencoblos lebih dari sekali, melakukan penambahan atau pengurangan suara, memberikan atau menjanjikan sesuatu berupa uang atau barang. Bagi peserta pemilu yang menerima sumbangan dana kampanye melampaui batas, tidak melaporkan dan menerima dari pihak yang dilarang (asing), dianggap sebagai sebuah kejahatan pemilu.

Ancaman hukuman bagi pelanggaran tindak pidana pemilu minimal 6 bulan-1 tahun, serta denda minimal Rp 6 juta - Rp 12 Juta. Sedangkan untuk kejahatan pemilu diancam hukuman 2 - 4 tahun, serta denda Rp 24 juta - Rp 72 juta. Terkecuali untuk sumbangan dana yang tidak dilaporkan dan kelebihannya, ancaman denda hingga Rp 500 juta. Dan percetakan yang mencetak dengan sengaja surat suara lebih atau tidak menjaga kelebihan surat suara, diancam hukuman denda hingga Rp 5 miliar. Sanksi pidana itu akan ditambah 1/3 jika yang melakukannya adalah para penyelenggara pemilu.

Tindak pidana pemilu itu harus diselesaikan dalam

proses peradilan cepat (*speedy trial*). Tenggat waktunya telah ditentukan sejak diterima adanya laporan tindak pidana pemilu (*lihat table 3.1*):

Tabel 3.1: Tahapan Peradilan Tindak Pidana Pemilu 2014

PROSES ATAU TAHAPAN	WAKTU
BAP selesai dipenyidikan	14 hari
Melengkapi hasil penyidikan	3 hari
Penyampaian kembali berkas penyidikan	3 hari
Pelimpahan berkas ke Pengadilan Negeri (PN)	5 hari
PN memeriksa, mengadili dan memutus	7 hari
Permohonan banding	3 hari
Pelimpahan berkas ke Pengadilan Tinggi (PT)	3 hari
PT memeriksa, mengadili dan memutus	7 hari
Penyampaian hasil putusan	3 hari
Eksekusi putusan	3 hari
Total Waktu Penyelesaian	51 hari

Total waktu penyelesaian tindak pidana pemilu itu bisa dipersingkat melalui mekanisme Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu), yang mengintegrasikan unsur pengawas, kepolisian dan kejaksaan untuk menentukan kasus tindak pidana pemilu segera diajukan ke pengadilan. Pada tahap di pengadilan, hakim yang mengadili merupakan hakim khusus dengan persyaratan telah menjadi hakim minimal 3 (tiga) tahun, menguasai pengetahuan tentang pemilu serta dibebaskan dari penanganan perkara lain. Jika jaksa dan/atau terdakwa pidana pemilu mengajukan banding, maka putusan pengadilan tinggi merupakan putusan terakhir dan mengikat yang tidak dapat dilakukan upaya hukum lain.

Untuk tindak pidana pemilu presiden dan wakil presiden,

masih mengacu pada UU No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada prinsipnya tidak ada perbedaan dengan UU Pemilu Legislatif, secara materil mengatur tindak pidana pemilu yang bersifat pelanggaran dan kejahatan (pasal 202-259). Demikian halnya dengan prosedur peradilan, baik tahapan maupun waktu yang ditentukan tidak jauh berbeda dengan hukum acara bagi pemilu Anggota Legislatif (DPR, DPD dan DPRD).

## **II. POTRET KASUS TINDAK PIDANA PEMILU 2014**

### **1. SEBARAN KASUS TINDAK PIDANA PEMILU**

Kasus tindak pidana pemilu 2014 terjadi di hampir seluruh daerah provinsi di Indonesia. Dari hasil pemantauan,<sup>1</sup> setidaknya terdapat 203 kasus tindak pidana pemilu yang telah divonis oleh pengadilan tingkat pertama (PN) maupun banding (PT). Sebagian besar kasus terjadi pada masa pemilu legislatif. Jumlahnya mencapai 195 kasus, dan 8 kasus lainnya terjadi pada masa pemilu presiden dan wakil presiden. Jumlah itu kemungkinan masih bisa bertambah mengingat masih ada kasus tindak pidana pemilu legislatif yang belum selesai (belum ada kejelasan) di beberapa pengadilan, dan kasus pidana pada masa pemilu presiden yang potensial diajukan ke pengadilan.

---

1 Pemantauan dilakukan pada Maret-Agustus 2014 melalui Sistem Informasi Penelusuran Perkara (case track system) pada laman pengadilan, Direktori Putusan di laman MA dan media online

Kasus pidana pemilu paling banyak terjadi di provinsi Sulawesi Selatan (24 kasus). Provinsi lainnya yang banyak terjadi kasus pidana pemilu dengan jumlah di atas 10 (sepuluh) kasus, berturut-turut adalah: Lampung (19), Sumatera Utara (15), Sulawesi Tengah (15), Jawa Barat (17) dan Jawa Tengah (14). Hanya 3 (tiga) provinsi yang bisa dikatakan ‘bersih’ dari tindak pidana pemilu, yaitu: Bangka Belitung, Yogyakarta dan Gorontalo (*lihat table 3.2*).

Table 3.2: Sebaran Kasus Tindak Pidana Pemilu 2014

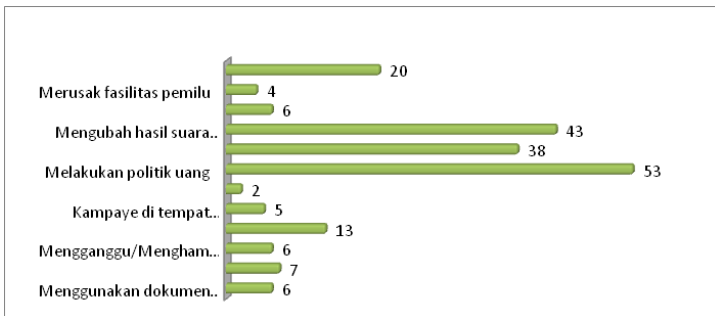
NO.	PROVINSI	JUMLAH	NO	PROVINSI	JUMLAH
1	NAD Aceh	9	18	Kalimantan Tengah	1
2	Sumatera Utara	15	19	Kalimantan Selatan	1
3	Sumatera Barat	1	20	Kalimantan Timur	6
4	Sumatera Selatan	2	21	Kalimantan Utara	3
5	Riau	4	22	Sulawesi Utara	2
6	Kepulauan Riau	4	23	Sulawesi Tengah	15
7	Bangka Belitung		24	Sulawesi Tenggara	9
8	Bengkulu	3	25	Sulawesi Barat	2
9	Jambi	2	26	Sulawesi Selatan	24
10	Lampung	19	27	Gorontalo	
11	Banten	3	28	Bali	5
12	DKI Jakarta	1	29	Nusa Tenggara Barat	5
13	Jawa Barat	17	30	Nusa Tenggara Timur	9
14	Jawa Tengah	14	31	Maluku	4
15	Jawa Timur	9	32	Maluku Utara	2
16	DI Yogyakarta		33	Papua	8
17	Kalimantan Barat	3	34	Papua Barat	1

## 2. JENIS KASUS TINDAK PIDANA PEMILU

Jika diklasifikasikan, setidaknya ada 12 jenis kasus pelanggaran tindak pidana pemilu (*lihat diagram 1*).

Kasus paling banyak adalah menjanjikan atau memberikan sesuatu berupa materi/barang atau uang (*money politics*) baik pada masa kampanye, hari tenang maupun pada saat pemilihan, sebanyak 53 kasus. Berikutnya adalah kasus mengubah hasil suara pemilu yang dilakukan pada saat penghitungan maupun pada sertifikat hasil penghitungan suara, jumlahnya 43 kasus. Kasus yang juga banyak terjadi adalah mencoblos lebih dari sekali atau mengaku dirinya orang lain sebanyak 38 kasus.

Diagram 3.1 Kasus Tindak Pidana Pemilu 2014



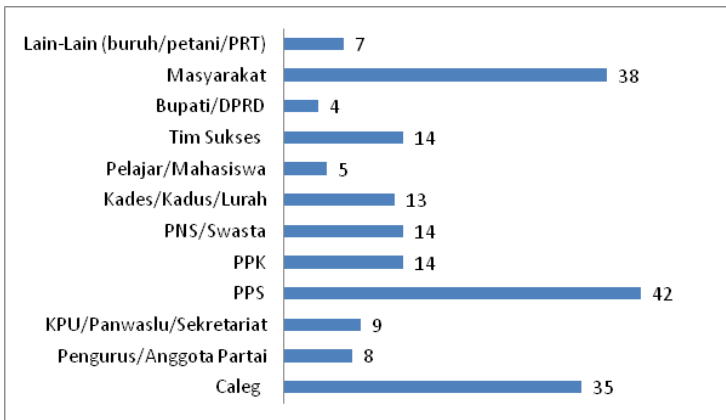
Kasus-kasus tindak pidana pemilu lainnya berupa penggunaan dokumen palsu (6), kampanye di luar jadwal (7), mengganggu atau menghambat jalannya kampanye (6), melanggar larangan kampanye dengan melibatkan PNS/TNI/Polri (13), kampanye di tempat terlarang (5), menggunakan fasilitas negara (2), menghilangkan hak pilih seseorang (6), merusak fasilitas (surat suara, kotak suara, sistem IT) pemilu (6) dan penyelenggara lalai atau tidak menjalankan kewajibannya (20). Banyaknya kasus

tersebut menggambarkan bahwa tindak pidana pemilu terjadi tidak hanya di hampir setiap daerah, namun juga di setiap tahapan pemilu.

### 3. AKTOR PELAKU TINDAK PIDANA PEMILU

Dari sejumlah kasus tindak pidana pemilu tersebut, jika diidentifikasi, terdapat 12 jenis kelompok aktor pelaku yang jumlahnya lebih kurang 297 orang (*lihat diagram 3.2*). Banyaknya jumlah pelaku itu dikarenakan dalam satu kasus bisa lebih dari 1 orang yang terlibat, yang kemudian dijadikan sebagai terdakwa dan/atau terpidana di pengadilan. Dengan kata lain, beberapa orang yang terlibat dinyatakan dan dijatuhi hukuman secara bersama dalam satu putusan.<sup>2</sup>

Diagram 3.2: Aktor Pelaku Pidana Pemilu 2014



2 Contohnya adalah kasus manipulasi suara yang dilakukan oleh 14 anggota PPK Tulang Bawang Barat, Lampung yang divonis PN Tanjungkarang Nomor 581/PID.B/2014/PN Tjk pada 10 Juni 2014

Pelaku paling banyak terlibat kasus tindak pidana pemilu adalah para penyelenggara pemilu, yaitu Komisioner KPUD, Panwaslu, PPS, PPK dan staf sekretariat KPUD. Total setidaknya para penyelenggara itu terlibat dalam 64 kasus tindak pidana pemilu (32%). Pelaku lainnya yang banyak terlibat adalah warga masyarakat dalam 38 kasus (19%) dan para Calon Legislatif (caleg) terlibat dalam 35 kasus (17%). Adapun pelaku lainnya yang terlibat adalah PNS/Swasta 14 kasus (7%), Kepala Desa/Dusun/Lurah 13 kasus (7%), tim sukses 14 kasus (7%), pengurus/anggota partai 8 kasus (4%), buruh/petani/prt 7 kasus (3%), kepala daerah (bupati) dan anggota DPRD 4 kasus (2%) dan pelajar/mahasiswa sebagai pemilih pemula terlibat dalam 5 kasus (2%) sebagai *'joki'* pemilu. Terdapat pula seorang anak di bawah umur yang divonis pengawasan karena terlibat dalam kasus mencoblos menggunakan surat orang lain.<sup>3</sup>

Para penyelenggara (KPUD/PPS/PPK) banyak terlibat dalam kasus manipulasi (pengelembungan) hasil perolehan suara pemilu. Dari 43 kasus pengelembungan suara, setidaknya terdapat 33 kasus yang melibatkan para penyelenggara dengan perincian PPS terlibat dalam 16 kasus (38%), PPK 10 kasus (24%), KUPD 5 kasus (12%). Selebihnya adalah caleg terlibat dalam 3 kasus (5%), warga masyarakat 4 kasus (9%), sekretariat KPUD/KIP 2 kasus (5%) dan pihak lainnya yakni lurah, mantan TNI dan anggota parpol 3 kasus (7%). Para penyelenggara

---

3 Kasus ini diputus oleh PN Lembata, NTT dengan Nomor Putusan 8/Pid.Sus/2014/PN Lbt pada 8 Mei 2014

banyak juga yang melakukan pelanggaran pidana lainnya, seperti karena kelalaiannya mengakibatkan berubahnya hasil perolehan suara atau tidak memberikan salinan/berita acara perolehan suara. Setidaknya ada 20 kasus para penyelenggara (KPUD/PPS/PPK) yang divonis karena pelanggaran tindak pidana ini.

Aktor pelakunya dari para caleg banyak terlibat dalam kasus politik uang, dengan jumlah keterlibatan dalam 18 kasus (34%) dari 52 kasus politik uang. Pelaku lainnya adalah tim sukses 10 kasus (19%), masyarakat 10 kasus (19%), pengurus/anggota partai 3 kasus (6%), lurah/kades 2 kasus (4%), PNS 3 kasus (5%), Bupati/DPRD 2 kasus (4%), dan pihak lainnya (mahasiswa, buruh, pembantu rumah tangga, swasta) 5 kasus (9%). Sedangkan masyarakat kebanyakan terlibat dalam kasus mengaku orang lain atau mencoblos lebih dari sekali. Setidaknya dari 38 kasus, 23 kasus (61%) pelakunya adalah masyarakat. Pelaku lainnya adalah PPS/PPK 5 kasus (13%), pelajar/mahasiswa 5 kasus (13%), PNS/Swasta 3 kasus (5%), Lurah/Kades 2 kasus (5%).

Khusus untuk tindak pidana pemilu pada masa pilpres, dari 8 kasus yang terjadi, 5 kasus merupakan tindak pidana mencoblos dengan mengaku dirinya orang lain, 2 kasus merusak surat suara, dan 1 kasus politik uang.

#### 4. VONIS TINDAK PIDANA PEMILU

Dari 203 kasus tindak pidana pemilu itu, 130 kasus

(64%) diputuskan oleh pengadilan negeri. Selebihnya, 73 kasus (36%), diputus pengadilan tinggi karena adanya upaya banding yang diajukan oleh jaksa/penuntut umum ataupun terdakwa. Adapun bentuk putusannya, sebagian besar kasus divonis dengan pidana percobaan, yakni berjumlah 102 kasus (51%). Lainnya pidana penjara/ditahan sebanyak 82 kasus (39%), divonis bebas atau lepas dari tuntutan ada 12 kasus (6%) dan 7 kasus (4%) dengan vonis tidak dapat diterima/ditolak atau *niet ontvankelijk verklaard* (lihat diagram 3).

Khusus vonis bebas atau lepas dari tuntutan,<sup>4</sup> banyak dijatuhkan pada kasus pidana politik uang dan penyelenggara yang melalaikan kewajiban. Masing-masing sebanyak 4 kasus. Vonis bebas lainnya dijatuhkan terhadap pidana kampanye di tempat terlarang, kampanye di luar jadwal, menggunakan fasilitas negara dan manipulasi hasil suara pemilu, dengan masing-masing sebanyak 1 kasus. Sedangkan beberapa vonis ditolak (NO) dijatuhkan pada pidana manipulasi hasil suara (3 kasus), politik uang (2 kasus), serta mengaku orang lain dan menggunakan dokumen palsu (1 kasus).

---

4 Putusan bebas (*vrijspraak*) apabila tindak pidana yang didakwakan jaksa/penuntut umum tidak terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum. Sedangkan putusan lepas (*onslag van recht vervolging*) apabila segala tuntutan hukum atas perbuatan yang dilakukan terdakwa telah terbukti secara sah dan meyakinkan menurut hukum, akan tetapi perbuatan bukan merupakan tindak pidana (Pasal 191 ayat 1 & 2 KUHAP)

Diagram 3.3: Putusan Tindak Pidana Pemilu 2014

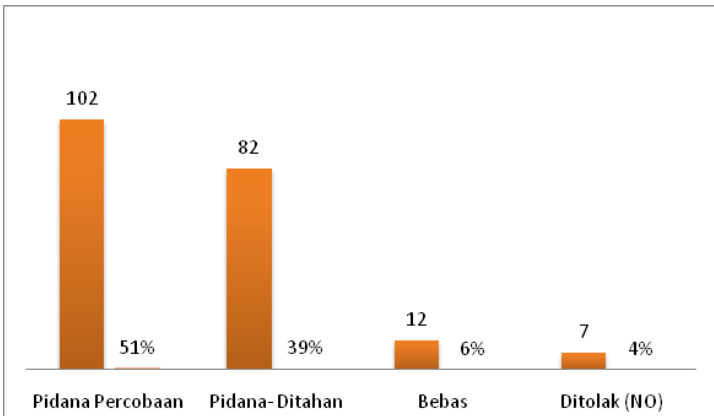
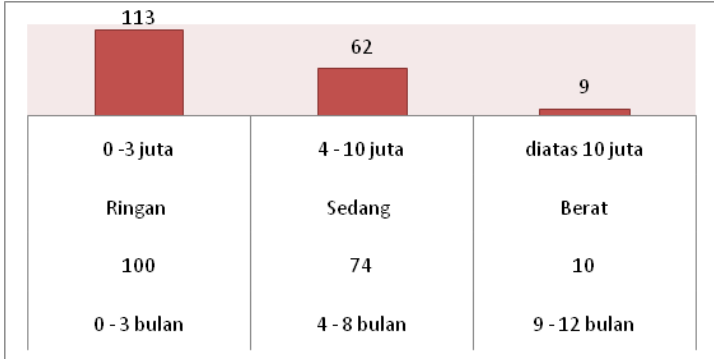


Diagram 3.4: Kualifikasi Vonis Pidana Pemilu 2014



Vonis pidana pemilu, kecuali vonis bebas dan ditolak jika dilihat dari lamanya sanksi penjara (percobaan) dan besar kecilnya denda, dapat dikualifikasikan menjadi vonis yang bersifat ringan, sedang dan berat. Vonis ringan 0-3 bulan penjara dengan denda Rp 0-3 juta sebanyak

100-113 kasus (57.88%); vonis sedang dengan 4–8 bulan penjara dan denda Rp 4 – 10 juta sebanyak 62 – 74 kasus (36.96%); dan vonis berat dengan pidana 9 – 12 bulan dan denda diatas 10 juta sebanyak 9-10 kasus (5.16%).

### **III. ANALISA PUTUSAN DAN PERADILAN PIDANA PEMILU**

Banyaknya vonis tindak pidana pemilu yang telah dijatuhkan pengadilan, memperlihatkan bahwa pengadilan telah menjalankan peranannya dalam mengadili kasus tindak pidana pemilu. Sekalipun pada sisi lain menunjukkan suatu keprihatinan masih maraknya kasus-kasus tindak pidana pemilu pada pemilu 2014. Sejauh mana kemudian peranan pengadilan itu bekerja dengan baik dan putusannya menjadi efektif? Hal itu dapat dilihat dari analisa sebagai berikut:

#### **1. BANYAKNYA VONIS PERCOBAAN TINDAK PIDANA PEMILU**

Vonis ringan, baik dari sisi pidana percobaan ataupun ditahan dan dendanya banyak dijatuhkan hakim terhadap kasus tindak pidana pemilu. Vonis atau hukuman percobaan (*voorwaardelijke*) dalam konsep pembedaan memang dimungkinkan untuk diterapkan terhadap terdakwa yang diancam pidana paling lama 1 tahun penjara. Ketentuan ini dapat dilihat pada Pasal 14 a ayat (1) KUHP yang menyebutkan:

*“Apabila hakim menjatuhkan pidana paling lama*

*satu tahun atau pidana kurungan, tidak termasuk pidana kurungan pengganti maka dalam putusnya hakim dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika dikemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena si terpidana melakukan suatu tindak pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis, atau karena si terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan lain dalam perintah itu.”*

Artinya, meskipun terdakwa dinyatakan bersalah dan dihukum dengan hukuman penjara, tidak perlu dimasukkan penjara atau lembaga pemasyarakatan asalkan selama masa percobaan dapat memperbaiki kelakuannya. Hal ini dilatarbelakangi pemikiran yang ingin memberi kesempatan pada pelaku tindak pidana untuk memperbaiki perilakunya di dalam masyarakat. Selain itu, hal itu bertujuan untuk menghilangkan kesan beratnya hukuman pidana dan adanya balas dendam. Demikian halnya dengan denda, secara filosofis dimaknai sebagai pendera. Bukan untuk mengganti kerugian, memperkaya negara atau memiskinkan pelaku.

Vonis percobaan (ringan) itu menjadi tren pilihan para hakim dalam memutus perkara tindak pidana pemilu. Berapa lamanya hukuman percobaan, demikian pula besar kecilnya denda hanya hakim yang sepenuhnya mengetahui alasannya untuk diputuskan. Masalahnya, vonis ringan berupa percobaan tersebut banyak diberikan terhadap kasus tindak pidana pemilu yang ancaman

hukumannya lebih dari 1 tahun. Misalnya, dalam kasus pidana politik uang yang ancaman hukumannya 2-4 tahun dan denda Rp. 24 -48 juta, lebih banyak divonis dengan pidana percobaan. Setidaknya ada 29 kasus (56%) dari 53 kasus politik uang yang divonis dengan pidana penjara percobaan. Sedangkan yang dipidana penjara/ditahan ada 20 kasus (37%). Rata-rata divonis antara 1 bulan – 1 tahun, dengan denda Rp. 500 ribu – 3 juta.

Vonis percobaan banyak pula diberikan dalam kasus pidana pemilu yang mengaku dirinya orang lain atau mencoblos lebih dari sekali. Terdapat 25 kasus (66%) dari 38 kasus yang divonis ringan dan hanya 11 kasus (29%) yang dipidana penjara/ditahan. Rata-rata divonis percobaan 15 hari – 6 bulan, dan denda Rp 250 ribu – 2 juta. Padahal ancaman hukumannya 1 tahun 6 bulan penjara dan denda Rp 18 juta. Juga dalam kasus pidana pemilu mengubah hasil suara pemilu yang diancam hukuman penjara 4 tahun dan denda Rp 48 juta, tidak sedikit yang divonis percobaan. Terdapat 11 kasus (26%) dari 53 kasus yang divonis pidana percobaan. Bahkan dalam tindak pidana pemilu menggunakan dokumen/surat palsu yang diancam hukuman maksimal 6 tahun dan denda Rp 72 juta, dari 6 putusan, paling tinggi hanya diganjar hukuman 6 bulan dan denda Rp 20 juta.

Vonis ringan itu banyak terjadi di antaranya karena putusan majelis hakim tidak memenuhi dakwaan/tuntutan jaksa. Setidaknya ada 113 kasus (61%) yang vonisnya lebih rendah dari tuntutan jaksa. Hanya 44

kasus (24%) yang divonis melebihi tuntutan, dan 27 kasus (15%) yang divonis sama dengan tuntutan jaksa. Sekalipun kemudian ada yang dikoreksi lewat putusan banding, tapi hanya 16 kasus (21%) dari 73 putusan banding yang vonisnya melebihi putusan pengadilan negeri. Selebihnya 13 kasus (17%) vonisnya lebih rendah dari PN, 40 kasus (57%) sama dengan PN, serta masing-masing 2 kasus divonis bebas dan NO oleh pengadilan tinggi.

Banyaknya vonis ringan itu tentu belum sejalan dengan semangat pemindaan dalam UU Pemilu, dan tidak memberikan efek jera (*deterrent effect*). Terlebih jika pelakunya adalah para caleg dan penyelenggara, yang diharapkan bisa dipercaya dan mengikuti aturan main secara jujur (*fair*). MA dalam Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemindaan Yang Setimpal Dengan Berat dan Sifat Kejahatannya, pernah meminta kepada seluruh hakim agar: “*menjatuhkan pidana yang sungguh-sungguh setimpal dengan beratnya dan sifatnya tindak pidana tersebut dan jangan sampai menjatuhkan pidana yang menyinggung rasa keadilan di dalam masyarakat*”. Namun, dalam praktiknya, masih banyak yang diberi putusan yang kurang setimpal.

## 2. DISPARITAS PUTUSAN TINDAK PIDANA PEMILU

Adanya disparitas atau perbedaan dalam putusan pidana kerap kali membawa problematika tersendiri dalam penegakan hukum. Disparitas pidana adalah

penerapan pidana yang tidak sama terhadap tindak pidana yang sama atau terhadap tindak pidana yang sifat bahayanya dapat diperbandingkan tanpa dasar pembenaran yang jelas. Disparitas tidak hanya terjadi pada tindak pidana yang sama, tetapi juga pada tingkat keseriusan dari suatu tindak pidana, dan juga dari putusan hakim, baik satu majelis hakim maupun oleh majelis hakim yang berbeda untuk perkara yang sama.

Disparitas putusan terdapat pula dalam putusan kasus tindak pidana pemilu. Sebagai contoh, PN Blitar telah memutus bersalah Harry Patmono, Ketua KPPS pada TPS No.19 di Dusun Sugihan Rt.01 Rw.01 Desa Pojok Kecamatan Garum Kabupaten Blitar, dengan vonis pidana penjara 2 tahun 6 bulan dan denda Rp10 juta subsidi kurungan 3 bulan.<sup>5</sup> Padahal tuntutan jaksa hanya 1 tahun 5 bulan dan denda Rp.1 juta subsidi 3 bulan penjara. Vonis tersebut kemudian diperkuat putusan banding PT Surabaya.<sup>6</sup> Dilihat dari vonis pidana penjara, vonis ini merupakan vonis tertinggi dari seluruh vonis pidana kasus tindak pidana pemilu 2014.

Dalam kasus itu Harry terbukti bersalah melanggar Pasal 309 jo Pasal 321 UU UU No. 8 Tahun 2012, yang menyatakan bahwa, "*Penyelenggara Pemilu dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan Peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara*". Ia telah melakukan pencoblosan surat suara masing-masing untuk Calon Legislatif (Caleg) DPR RI nomor urut 2 dari

---

5 Putusan Nomor 1/PID.S/2014/PN.Blt pada 28 April 2014.

6 Putusan Nomor 223/PID/2014/PT.SBY pada 12 Mei 2014.

Partai Demokrat atas nama Nova Riyanti Yusuf sebanyak 55 dan surat suara Caleg DPRD Kabupaten Blitar nomor urut 6 atas nama Heni Retna Wizi Suci dari Partai Gerindra juga sebanyak 55 surat suara. Perbuatannya itu dilakukan di TPS 19, di rumah mertua Terdakwa, di Desa Pojok Kec. Garum Kab. Blitar. Selain terbukti bersalah, hal lain yang memberatkan sebagaimana yang dinyatakan dalam pertimbangan putusan bahwa perbuatannya itu mencederai demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu dan terdakwa pernah dihukum.

Tapi tidak demikian dengan Mursyid, Ketua KPPS Way Dadi Kecamatan, Sukareme Bandar Lampung. Dia terbukti bersalah karena mengubah perolehan suara Caleg No. Urut 5 atas nama Romi Husin, SH dalam form. C-1 yang tadinya berjumlah 72 suara diubah menjadi 82 suara, dan jumlah suara partai Golkar yang seharusnya mendapatkan 10 suara diubah menjadi 00 suara. Ia hanya divonis 1 bulan penjara dan denda Rp 100 ribu subsider 1 bulan.<sup>7</sup> Tak jauh berbeda dengan Tohir, Ketua KPPS 7 Kelurahan Way Laga Kecamatan Sukabumi Kota Bandar Lampung. Dia hanya divonis dua bulan penjara, tanpa harus dijalani dengan denda Rp 50 ribu subsider satu bulan karena mengurangi perolehan suara caleg atas nama Suwondo dari Partai Golkar dari 34 menjadi 32 suara.<sup>8</sup> Vonis PN/PT Tanjungkarang itu sangat berbeda

---

7 Putusan PN Tanjungkarang Nomor 514/PID.B/2014/PN Tjk pada 23 Mei 2014, yang kemudian dikuatkan putusan banding PT Tanjungkarang Nomor 61/Pid./2014/PT.TJK pada 6 Juni 2014.

8 Putusan PN Tanjungkarang Nomor 530/PID.B/2014/PN Tjk pada 22 Mei 2014, yang kemudian dikuatkan putusan banding PT Tanjungkarang Nomor 57/PID/2014/PT.TJK pada 5 Juni 2014.

jauh dengan vonis yang dijatuhkan PN Blitar.

Dalam kasus lainnya, Muhammad Syahdan, Ketua KPU Kota Batam, divonis 1 tahun percobaan dan denda Rp 30 juta karena kelalaiannya terbukti melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai dan menyebabkan peserta pemilu tertentu mendapatkan tambahan suara dan perolehan suara peserta pemilu menjadi berkurang.<sup>9</sup> Namun Anggota KPUD Kab Tulang Bawang Barat Lampung itu lebih beruntung, ia hanya diganjar vonis 3 bulan dengan 6 bulan percobaan dan denda Rp 500 ribu oleh PT Tanjungkarang, meski terbukti benar telah memerintahkan Anggota PPK dan sejumlah saksi menambahkan suara untuk seorang caleg dari Partai Demokrat.<sup>10</sup>

Dalam kasus pidana politik uang, Marwansyah Caleg Partai Demokrat untuk DPRD Kota Solok divonis 6 bulan penjara dan denda Rp 24 juta subsider 3 bulan oleh PN Solok karena terbukti memberikan uang sebesar Rp 30 ribu kepada peserta kampanye.<sup>11</sup> Vonis PN Solok ini merupakan vonis yang paling berat dijatuhkan dalam kasus pidana politik uang. Salah satu yang memberatkan putusan hakim dinyatakan dalam pertimbangan putusan bahwa, terdakwa merupakan anggota Dewan dan tentunya dari pengalaman tersebut memberikan

---

9 Putusan PT Pekanbaru Nomor 154/PID.SUS/2014/PTR pada 25 Juni 2014.

10 Putusan PT Tanjungkarang Nomor 71/Pid./2014/PT TJK pada 30 Juni 2014.

11 Putusan PN Solok Nomor: 25/Pid. Sus/2014/PN.Slk, yang kemudian diperkuat putusan banding PT Padang No 01/Pid.Sus/Pml/2014/Pt.Pdg.

pengetahuan dan kesadaran yang cukup besar akan hak dan kewajiban serta tata cara melakukan kampanye yang diperbolehkan dan yang dilarang serta memiliki ancaman pidana dan akibat-akibat hukumnya. Selanjutnya yang menarik disampaikan pula dalam pertimbangan putusan:

*“...kejahatan Pemilu adalah kejahatan yang sangat menciderai rasa keadilan masyarakat dan dapat merusak tatanan negara yang demokratis, karena Pemilihan Umum merupakan satu-satunya wadah konstitusional untuk memilih pemimpin-pemimpin yang akan menentukan negara ini dibawa ke mana ke depannya. Oleh karena itu harapan untuk mendapatkan pemimpin yang amanah merupakan idaman seluruh rakyat, apalagi politik uang (money politics) tidak hanya merusak Terdakwa melainkan akan merusak warga negara lain yang menerima uang sogokan tersebut menjadi warga yang munafik, pemalas dan masa bodoh terhadap nasib negaranya ke depan karena di otaknya hanya prinsip siapa yang lebih besar memberi, dia akan dipilih tanpa mengetahui visi dan misi calon pemimpin tersebut, dan ini merupakan pendidikan politik yang sangat buruk dan akhirnya tujuan mewujudkan Negara Indonesia Adil Makmur akan jauh panggang dari api, sehingga efek pembalasan terhadap tindak pidana Pemilu harus lebih diutamakan agar memberikan efek jera tidak saja kepada Terdakwa melainkan juga kepada warga negara lainnya yang hendak menjadi pemimpin...”<sup>12</sup>*

---

12 *Ibid.*, Putusan PN Solok, hlm 68-69.

Kendati putusan pidana penjara masih jauh dari ketentuan UU (maksimal 2 tahun), dari putusan PN Solok itu terbaca ada semangat untuk memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana pemilu, khususnya pelaku politik uang. Namun semangat memberi efek jera itu tidak muncul dari pengadilan lain. Muhammad Nizar, anggota DPRD Provinsi Banten dan caleg DPRD Provinsi Banten dari Partai Gerindra terbukti memberikan uang Rp 300 ribu kepada sejumlah saksi dan bantuan uang (Rp 3 juta) melalui tim suksesnya kepada beberapa warga. Atas tindakannya itu, oleh PN Tangerang ia divonis 6 bulan penjara dan denda Rp 10 juta (2 bulan). PT Banten kemudian dalam putusan bandingnya malah memberi korting menjadi dua bulan penjara, dengan pertimbangan lamanya pidana yang dijatuhkan PN terlalu berat dan tidak mencerminkan rasa keadilan.<sup>13</sup>

Senada dengan PT Banten, PN Kepanjen menjatuhkan vonis kepada Dodik Herdianto, Caleg DPRD Kabupaten Malang dari Partai Demokrat, pidana penjara 1 bulan dengan percobaan 2 bulan dan denda 10 juta karena terbukti memberikan uang Rp 20 ribu kepada masyarakat yang hadir pada saat kampanye.<sup>14</sup> Sedangkan Zulkifli Azis, Caleg DPRD Kab Maros Dari PAN, yang terbukti memberikan sejumlah amplop berisi uang Rp 50 ribu pada masa tenang, malah divonis lebih ringan yaitu pidana penjara 4 bulan dengan percobaan 10 bulan dan

---

13 Putusan PT Banten Nomor : 02 /PID.PEMILU/ 2014 / PT.BTN pada 3 Juni 2014

14 Putusan PN Kepanjen-Malang Nomor 0003/PID.S/2014/PN Kjn pada 29 April 2014

denda Rp. 1 juta,-atau kurungan 20 hari.<sup>15</sup>

Jika sejumlah caleg mendapat vonis ringan, Erah, seorang pembantu rumah tangga di Tasikmalaya dilihat dari vonis dendanya malah divonis lebih berat 4 bulan percobaan 8 bulan dan denda sebesar Rp. 5 juta atau diganti 4 bulan. Ia terbukti bersalah karena pada masa tenang memberikan sejumlah uang kepada 7 orang masing-masing sebesar Rp.10 ribu untuk memilih Caleg DPRD Tasikmalaya Nomor urut 3 dari PKB atas nama Sri Susilawati, S.Ip.<sup>16</sup> Bahkan Sehat Tan, seorang petani di Kec. Sanana Kab Kepulauan Sula, Maluku Utara divonis lebih berat lagi. Semula oleh PN Labuha ia divonis 4 bulan dan denda Rp. 25 juta subsider 2 bulan kurungan karena memberikan uang Rp 50 ribu pada masa tenang kepada sejumlah saksi untuk memilih Aman Umanahu, caleg nomor urut 5 dari Partai Golkar. Kemudian banding, vonisnya menjadi 2 bulan dan denda Rp.6 juta serta memerintahkan agar ditahan.<sup>17</sup>

Dalam pengadilan dan satu majelis hakim yang sama pun terjadi disparitas putusan tindak pidana pemilu. Majelis hakim di PN Kisaran Sumatera Utara yang dipimpin oleh Arsul Hidayat serta Anggota Lusiana Amping dan Zefri Mayeldo Harahap telah menjatuhkan vonis 3 bulan dengan percobaan 6 bulan dan denda Rp 4 juta atau kurungan 1 bulan kepada Sanen tim sukses caleg

---

15 Putusan Nomor 68/PID.B/2014/PN Maros, Sulawesi Selatan pada 5 Mei 2014.

16 Putusan Nomor 169/Pid.Sus/2014/ PN.Tasikmalaya pada 8 Mei 2014

17 Putusan PT Maluku Utara Nomor No: 09/Pid.Sus/2014/TTE pada 16 Mei 2014.

Golkar untuk DPRD Kab Asahan atas nama Jalina Purba.<sup>18</sup> Sanen terbukti bersalah karena memberikan uang (Rp 150 ribu) kepada seorang warga pada masa tenang agar mencoblos caleg yang didukungnya. Namun untuk kasus yang sama, majelis hakim tersebut memberikan vonis yang berbeda. Muhammad Nazir Nasution yang juga merupakan Tim Sukses Caleg DPRD Kab. Batu Bara atas nama Oki Iqbal Frima, SE. dari Partai Gerindra, yang didakwa karena melakukan bagi-bagi uang kepada warga pada masa tenang malah divonis bebas.<sup>19</sup>

Seorang caleg DPD, DR.Hj. Maimunah, MA bersama anaknya Hj. Maryenik Yanda, SH yang juga caleg DPRD Riau dari Partai Golkar, keduanya dituntut 6 bulan percobaan 1 tahun dan denda Rp 10 juta (6 bulan) karena pada saat bersamaan melakukan kampanye dengan memberikan bingkisan berupa baju kemeja batik merek Three produk Pekalongan Indonesia. Anehnya, terhadap perbuatan keduanya tersebut, majelis hakim PN Pekanbaru memberikan putusan yang berbeda. Terhadap ibunya, diberikan vonis bebas tapi untuk anaknya diganjar pidana 4 bulan dengan percobaan 8 bulan dan denda Rp. 10 juta (6 bulan). Putusan yang sama kemudian dijatuhkan oleh majelis hakim tingkat banding PT Pekanbaru.<sup>20</sup>

Melihat contoh-contoh kasus adanya perbedaan putusan pidana pemilu itu, tentu dirasa ada yang tidak

---

18 Putusan PN Kisaran Nomor 229/PID.B/2014/PN Kisaran Sumut pada 9 Mei 2014

19 Putusan Nomor 271/PID.B/2014/PN Kisaran pada 28 Mei 2014

20 Putusan PT Pekanbaru Nomor : 120/PID.SUS/2014/PTR pada 20 Mei 2014

adil. Meski disparitas itu merupakan bentuk dari diskresi hakim dalam menjatuhkan putusan, tapi di sisi lain putusan pidana pemilu yang berbeda itu bisa membawa ketidakpuasan bagi terpidana bahkan masyarakat secara umum. Bisa menjadi pertanyaan, apakah hakim telah benar-benar melaksanakan tugasnya menegakkan hukum dan keadilan dalam kasus tindak pidana pemilu? Secara sosiologis, disparitas putusan pidana pemilu itu sebagai bentuk ketiadaan keadilan (*societal justice*). Sayangnya, dari sudut yuridis formal, kondisi demikian tidak dapat dianggap melanggar hukum.

### 3. KEKELIRUAN HAKIM DALAM PUTUSAN

Hakim yang mengadili perkara tindak pidana pemilu tentunya diharapkan profesional dan memiliki kapasitas sebagaimana diminta oleh UU Pemilu yang harus memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang pemilu. Sehingga dalam memberikan putusan tidak keliru dalam menerapkan aturan pemidanaan yang diatur dalam UU Pemilu serta hukum acaranya, baik yang diatur secara khusus dalam UU Pemilu maupun dalam KUHAP secara umum. Namun pada kenyataannya masih ada hakim yang keliru dalam menerapkan putusan tindak pidana pemilu.

#### a. Kasus Erikson Purba

Dalam kasus Erikson Purba, Ketua PPS di Kelurahan Panei Tonga, Kecamatan Tonga Kab. Simalungun,

diduga telah mengubah perolehan suara untuk calon anggota DPRD/Kota dari Partai Nasional Demokrat nomor urut 7 atas nama Bernhard Damanik, SE yang semula memperoleh total 18 suara (Model C1) dari 5 TPS di Kelurahan Panei Tonga menjadi 25 suara (Model D-1). Majelis hakim di PN Simalungun yakni Sinta Gaberia Pasaribu SH (ketua), Justiar Ronald Napitupulu SH dan Budi Teguh Simaremare SH (anggota) memutus tuntutan yang diajukan penuntut umum tidak dapat diterima karena dinilai daluarsa, telah melewati batas waktu.<sup>21</sup>

Majelis hakim beralasan, karena berkas perkara yang dilimpahkan Penuntut Umum ke PN Simalungun tanggal 23 Mei 2014 setelah adanya penetapan KPU mengenai hasil Pemilihan Umum secara nasional 9 Mei 2014. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa penyelesaian perkara ini sampai dengan adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sebagaimana ditentukan dalam Pasal 265 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 tidak akan terpenuhi. Pasal tersebut menegaskan, *“Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilihan Umum yang menurut undang-undang ini dapat mempengaruhi perolehan Suara Peserta Pemilihan Umum harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilihan Umum secara nasional.”*

Kesimpulannya menurut hakim, pasal tersebut

---

21 Putusan PN Simalungun Nomor : 01/Pid.S/2014/PN.Sim. pada 3 Juni 2014

merupakan *lex specialis* yang tidak diatur dalam KUHAP. Oleh karena itu, penanganan kasus tindak pidana pemilu karena dalam pelaksanaannya tidak tunduk pada ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam pasal penanganan hukum kasus tindak pidana pemilu, yang dapat mempengaruhi perolehan suara peserta pemilu sejak tahap penyidikan hingga sampai tahap putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap, harus sudah selesai paling lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilihan Umum secara Nasional. Sehingga dilampauinya batas waktu tersebut pada akhirnya mengakibatkan putusan pengadilan yang dijatuhkan yang melewati bataswaktu tersebut menjadi gugur.<sup>22</sup>

Jaksa yang keberatan dan menganggap hakim telah keliru menerapkan pasal 265 ayat (1) itu mengajukan banding. Jaksa beralasan, *pertama* rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kab Simalungun dilakukan pada tanggal 21 April 2014. Meskipun pada saat pembacaan rekapitulasi terjadi interupsi terhadap perolehan suara Benhard Damanik yang kemudian bisa diselesaikan, Ketua KPU selanjutnya menetapkan suara sah dan berita acara perolehan suara sah di Kecamatan Panei tanggal 21 April 2014 yang ditandatangani oleh KPU Kabupaten Simalungun dan diumumkan serta disyahkan pada tanggal 27 April 2014. Jadi jelas bahwa penetapan suara atas nama Caleg Benhard Damanik, SE telah ditetapkan

---

22 *Ibid.*, hlm 66-67

dan disyahkan pada tanggal 27 April 2014 belum melewati batas waktu pengumuman KPU Nasional sebagaimana dalam pasal 265 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012.

*Kedua*, terdakwa bukanlah peserta pemilu (caleg parpol) sebagaimana ditafsirkan hakim. Dan *ketiga*, perbuatan dari terdakwa selaku penyelenggara pemilu dengan jabatan Ketua PPS Kelurahan Panei Tengah telah memenuhi unsur tindak pidana Pemilu (selesai atau vultoid). Penuntut Umum dalam melakukan penyidikan dan penuntutan kepada terdakwa selaku penyelenggara masih dalam tenggang waktu yang diatur dalam UU. Majelis hakim tingkat banding yang setuju dengan pandangan dan keberatan jaksa tersebut membatalkan putusan PN Simalungun serta menjatuhkan vonis 3 bulan pidana penjara dan denda Rp 1 juta subsider 1 bulan kurungan.<sup>23</sup>

Namun kelirunya pula dalam putusan banding, amar putusan yang digunakan untuk mengadili; *“Sengaja membuat surat atau dokumen palsu dengan maksud menyuruh orang lain memakai untuk menjadi bakal calon anggota DPRD Kabupaten Kota”*. Penggunaan ketentuan ini tentu sangat tidak tepat, sebab pokok persoalannya adalah berubahnya hasil suara dalam form C1. Ketentuan ini lebih tepat digunakan untuk seseorang yang menggunakan surat atau dokumen palsu ketika akan menjadi menjadi

---

23 Putusan PT Medan Nomor 345/PID/2014/PT-MDN pada 24 Juni 2014.

caleg. Kekeliruan ini sebenarnya sudah terjadi, bermula sejak dari dakwaan yang dibuat penuntut umum yang menggunakan dakwaan berlapis; (1) didakwa dengan Pasal 64 dan 74 karena membuat surat atau dokumen palsu; (2) Pasal 287 karena menyebabkan hilang atau berubahnya berita acara rekapitulasi hasil perolehan suara; (3) dan Pasal 181 ayat (4) karena mengubah, merusak atau menghilangkan sertifikat dan berita acara hasil penghitungan perolehan suara.

#### **b. Kasus Kristian Manurung dan M. Nazir Nasution**

Kristian Manurung adalah Anggota DPRD Kabupaten Batubara yang juga merupakan caleg untuk DPRD Kab Batubara dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P). Kristian dituntut pidana 3 bulan dan denda Rp 10 juta atas pelanggaran Pasal 301 ayat (1) UU No. 08 Tahun 2012 karena membagikan uang sebesar Rp 20 ribu kepada sejumlah warga untuk memilih dirinya. Dalam putusannya, majelis hakim PN Kisaran membebaskan Kristian dari dakwaan/tuntutan dengan pertimbangan terdakwa memang ada memberikan uang Rp 20 ribu kepada warga yang hadir. Namun pemberian tersebut adalah untuk pengganti uang minum dan uang minyak bagi yang hadir dan tidak ada mengajak atau menyuruh orang yang hadir untuk memilih dirinya. Dan kegiatan yang dilakukannya bukanlah termasuk kegiatan kampanye pemilu, karena dalam pertemuan terdakwa melakukan kegiatan sosialisasi yang bertujuan untuk

mengajak yang hadir untuk menggunakan hak pilihnya dan jangan golput. Serta memberikan penjelasan bagaimana cara mencoblos agar jangan batal. Tidak terdapat pula visi, misi dan program peserta pemilu, hanya terdapat gambar lambang partai politik dan nama.<sup>24</sup>

Jaksa yang tidak menerima putusan majelis hakim PN Kisaran tersebut mengajukan banding. Namun majelis hakim PT Medan yang diketuai oleh Jannes Aritonang, dan Anggotanya Amril dan Heru Pramono tidak menerima dan menyatakan tidak berwenang mengadili perkara tersebut. Pertimbangannya, **pertama** karena putusan bebas yang dijatuhkan *judex factie*, ketentuan hukum di dalam UU No. 8 tahun 2012 tidak mengaturnya. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip hukum acara, bahwa apabila ketentuan hukum tentang upaya hukum atas putusan bebas tidak diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 maka berlakulah ketentuan umum sebagaimana diatur dalam UU No. 8 tahun 1981 tentang KUHAP. **Kedua**, mengacu Pasal 244 yang menentukan bahwa putusan bebas tidak dapat diajukan upaya hukum kasasi, akan tetapi di dalam praktek peradilan berdasarkan azas *contra legem*: suatu putusan bebas yang dianggap bukan merupakan putusan bebas murni dapat mengajukan upaya hukum kasasi, sebagaimana dalam putusan Mahkamah Agung RI

---

24 Putusan PN Kisaran Nomor : 224/Pid.B/2014/PN.KIS pada 9 Mei 2014.

No. 275/K/Pid/1983 atas nama Natalegawa.<sup>25</sup>

Hal yang sama terjadi pula dalam kasus M Nazir Nasution. M. Nazir Nasution merupakan Tim Sukses Caleg DPRD Kab. Batu Bara atas nama Oki Iqbal Frima, SE. dari Partai Gerindra, dituntut 3 bulan penjara dan denda Rp 10 juta karena diduga membagikan uang sebesar Rp 100 ribu kepada sejumlah warga untuk memilih caleg yang didukungnya. Majelis hakim PN Kisaran yang juga mengadili kasus Kristian memberikan vonis bebas dari tuntutan. Dan anehnya putusan banding yang dijatuhkan majelis hakim PT Medan memberikan putusan yang sama dengan pertimbangan yang sama pula dengan kasus Kristian.<sup>26</sup>

Alasan majelis hakim tinggi pada dua kasus bisa dikatakan tidak tepat sepenuhnya. UU 8/2012 memang tidak mengatur soal apakah terhadap putusan bebas tindak pidana pemilu dapat dimintakan banding atau tidak. Pengaturan itu ada dalam Pasal 67 KUHAP yang melarang dilakukannya upaya hukum banding terhadap putusan bebas atau lepas dari tuntutan. Putusan bebas hanya bisa dimintakan kasasi ke MA sesuai Pasal 244 KUHAP. Namun jika mengacu pasal tersebut sebagaimana dikutip dalam putusan banding PT Medan, tentu sangat tidak tepat. Lagipula, Pasal 244 KUHAP itu sudah dibatalkan oleh MK, yang membolehkan putusan bebas dapat

---

25 *Ibid.*, hlm 7

26 Putusan PT Medan Nomor 332/PID/2014/PT-MDN pada 10 Juni 2014

diajukan kasasi ke MA.<sup>27</sup>

Sekalipun UU 8/2012 tidak mengatur secara tegas apakah terhadap putusan bebas atau lepas dalam kasus tindak pidana pemilu dapat diajukan banding, namun hal ini bukan berarti tidak bisa dilakukan. UU 8/2012 yang mengatur secara khusus mekanisme penyelesaian pidana pemilu, merupakan *lex specialis* terhadap KUHAP. Di dalamnya diatur dan ditentukan bahwa mekanisme banding dimungkinkan dalam perkara tindak pidana sebagai mekanisme terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat. Dengan kata lain, UU itu memberikan ruang adanya upaya hukum banding terhadap putusan pengadilan tingkat pertama, termasuk putusan bebas dan lepas dari tuntutan. Jadi, dalam rejim hukum UU 8/2012 ini, tidak diharamkan upaya hukum banding dan bisa dilakukan terhadap putusan bebas dan lepas.

Faktanya, majelis hakim di sejumlah pengadilan tinggi lain bisa menerima, mengadili dan memutus kasus pidana pemilu yang divonis bebas oleh pengadilan negeri. Setidaknya ada 10 kasus yang divonis bebas atau lepas kemudian bisa diterima dan diputus oleh pengadilan tingkat banding. Seperti majelis hakim pada tingkat banding PT Semarang menerima banding yang diajukan oleh jaksa terhadap vonis lepas dari tuntutan (*onslag*) yang dijatuhkan PN Wonogiri. Dan menjatuhkan vonis pidana 3

---

27 Putusan PUU Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-X/2012 pada 28 Maret 2013

bulan dan denda 1 juta dengan percobaan 6 bulan terhadap Agus Hermawan karena sebagai PNS ikut serta dalam kampanye.<sup>28</sup> Juga Malante Baco, tim sukses dari Caleg Partai Gerindra atas nama Adi Jaya Makassar dibebaskan oleh PN Serui dari dakwaan melanggar Pasal 301 UU 8/2012 tentang larangan membagikan uang. Putusan itu kemudian dikuatkan oleh PT Jayapura, dan yang menarik dalam salah satu pertimbangannya menyatakan bahwa:<sup>29</sup>

“...meskipun berdasarkan ketentuan pasal 67 KUHAP menentukan terdakwa atau Penuntut Umum berhak untuk meminta banding terhadap putusan pengadilan tingkat pertama kecuali terhadap putusan bebas, namun oleh karena dalam hal terjadinya tindak pidana pemilu yang hanya mengenal upaya hukum banding sebagaimana ditentukan pasal 263 (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 dan putusan Pengadilan Tingkat Banding sebagai putusan terakhir dan mengikat (5) dan tidak ada upaya hukum lain termasuk upaya hukum kasasi dan peninjauan kembali, maka meskipun terdakwa dibebaskan oleh Pengadilan Tingkat Pertama menurut Pengadilan Tinggi, Penuntut Umum dan atau terdakwa dapat mengajukan upaya hukum banding, oleh karena itu Pengadilan

---

28 Putusan PT Semarang Nomor 107/ Pid.Sus /2014/PT.SMG pada 24 April 2014.

29 Putusan PT Jayapura Nomor 45/Pid.Sus/2014/PT.JAP pada 3 Juni 2014.

Tinggi Jayapura berwenang mengadili perkara ini pada tingkat banding..”

#### 4. PROSES PERADILAN BELUM MENJERAT SEMUA PELAKU (AKTOR INTELEKTUAL)

Proses peradilan pidana pemilu belum sepenuhnya dapat menjerat semua pelaku atau aktor intelektual pidana pemilu. Proses hukum tindak pidana pemilu banyak yang berhenti pada pelaksana atau pelaku di lapangan, sedangkan yang menyuruh melakukan dan menginisiatif tidak diproses secara hukum. Seperti dalam kasus-kasus pelanggaran pidana politik uang atau penggelembungan suara, yang bisa dijerat hanya pelaku orang biasa. Sedangkan caleg atau pelaku yang turut serta atau menyuruh melakukan hanya menjadi saksi dan tidak disentuh sama sekali oleh penegak hukum.

Sebagai contoh, Carsad seorang buruh lepas dan tukang ojek di Kecamatan Cibingbing Kuningan divonis bersalah karena membagi-bagikan uang kepada warga pada masa tenang pemilu. Perintah itu ia dapatkan dari Aries Heryana yang memberikan 50 lembar amplop yang berisikan uang Rp 30 ribu, yang memintanya dibagikan ke Dusun Kahuripan dengan memberikan pesan supaya memilih caleg Gerindra. Untuk ‘pekerjaannya’ itu, Carsad mendapat upah Rp 150 ribu. Carsad juga menerima order untuk membagikan uang dari Iwan yang merupakan tim sukses caleg Yayasan Sudrajat dari Partai Gerindra sebanyak 50 amplop, masing-masing amplop Rp 20 ribu. Aksi Carsad itu kemudian diketahui warga, yang pada

akhirnya PN Kuningan memvonis dengan pidana 3 bulan dan denda Rp 500 ribu (kurungan 10 hari).<sup>30</sup> Dalam persidangan, Arie Heryana dan R Rien Farahdiana hanya dijadikan saksi, sedangkan Iwan ditetapkan DPO.

Putusan PN Kuningan tersebut dikoreksi PT Bandung yang menjatuhkan hukuman percobaan 6 bulan dan denda Rp 500 ribu (kurungan 10 hari). Dalam pertimbangannya, majelis hakim PT Bandung berpandangan sebagai orang yang kurang berpendidikan dan kurang mampu dalam bidang ekonomi, dengan adanya tindakan dan proses hukum yang telah dijalani dalam perkara ini sudah menimbulkan efek jera bagi terdakwa, sehingga hukuman percobaan yang sudah dijatuhkan oleh Majelis Hakim Tingkat Pertama dipandang cukup adil dan setimpal dengan bobot kesalahan Terdakwa. Bahkan majelis hakim menyinggung, untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan “*money politic*” dalam pemilu ini pihak yang berwenang seharusnya dapat melacak lebih jauh untuk mencari dan menindak siapa sebenarnya aktor intelektual yang terlibat dalam perkara ini dan bukan sekedar menyeret orang yang telah dimanfaatkan oleh orang-orang tertentu karena kemampuan ekonominya yang terbatas.<sup>31</sup>

Nasib yang hampir sama dengan Carsad juga dialami oleh Sunaida, seorang buruh bangunan di Kab Badung, Bali. Sunaida divonis bersalah PN Denpasar 4 bulan dengan percobaan 8 bulan dan denda Rp 250 ribu (1 bulan kurungan)

---

30 Putusan PN Kuningan Nomor 02/Pid.Pemilu/2014/PN Kng pada 22 Mei 2014

31 Putusan PT Bandung Nomor Nomor 159/Pid.Sus/Pemilu /2014/PT BDG pada 2 Juni 2014

karena mencoblos dengan mengaku dirinya orang lain. Perbuatannya itu dilakukan bersama 4 orang lainnya untuk mencoblos caleg DPRD Kab Badung dari PDIP, dengan janji akan diberi imbalan uang Rp 100 ribu. Namun anehnya hanya Sunaida yang dijerat secara hukum, sedangkan 4 orang lainnya yang mengakui melakukan perbuatan yang sama dengan Sunaida hanya dijadikan saksi dalam persidangan. Tak tersentuh hukum pula yang mengkordinir Sunaida dkk yang disebut dalam persidangan, juga siapa yang memberikan perintah apalagi caleg yang dipilihnya.<sup>32</sup>

Demikian halnya dengan Dede Mushin Zauhari, KPPS di Kelurahan Leuwigajah, Cimahi Jawa Barat. Oleh PN Bale Bandung dan PT Bandung, Dede divonis 6 bulan penjara ditambah denda Rp 5 juta dan subsider 1 bulan karena terbukti melanggar Pasal 309 UU 8/2012 yaitu melakukan penggelembungan suara untuk 2 orang caleg DPRD Kota Cimahi.<sup>33</sup> Dede menambahkan 86 suara atas permintaan Hanafi Caleg DPRD dari PPP dengan janji imbalan Rp 5 juta, dan 506 suara untuk Aditya Nughara Caleg DPRD dari Partai Demokrat dengan janji akan diberi hadiah umroh. Untuk memperlancar 'pekerjaan'nya itu, Dede pun telah menerima uang sebesar Rp 2,5 juta dari tim sukses Aditya. Tapi proses peradilan hanya menyentuh sampai Dede dan Hanafi yang juga terlibat menyuap KPPS di Kelurahan Utama, Cimahi untuk menambahkan suaranya. Aditya Nugraha dan tim suksesnya entah kenapa tidak dituntut secara

---

32 Putusan PN Denpasar Nomor 327/PID.Sus-Pemilu/2014/PN Dps pada 8 Mei 2014

33 Putusan PT Bandung Nomor 164 /Pid.Sus/Pemilu/2014/PT.BDG pada 9 Juni 2014.

hukum dan dihadapkan ke muka persidangan.

Tidak tersentuhnya mereka yang terlibat oleh hukum dikarenakan para pelakunya ada yang melarikan diri dan tidak bisa dihadapkan ke muka persidangan. Seperti yang dialami Absolom Saudale, warga Dusun Oenusa, Desa Nusakdale, Kecamatan Pantai Baru, Kabupaten Rote Ndao yang divonis PN Rote Ndao 4 bulan penjara dan 15 hari serta denda Rp 5 juta subside 1 bulan kurungan karena membagikan uang pada masa tenang.<sup>34</sup> Sedangkan pelaku lain, caleg DPRD Kab Rote Ndao atas nama Charles Malelak ditetapkan termasuk Daftar Pencarian Orang (DPO) karena melarikan diri. Sama halnya dengan Ruhaida Pawari, S.Ip dan Muhadjir Latief, Anggota PPK Kec Luwuk Kab. Banggai yang harus menanggung vonis pidana penjara 6 bulan dengan masa percobaan selama 1 tahun dan denda sebesar Rp. 2 juta subsider 1 bulan kurungan karena lalai yang mengakibatkan berubahnya hasil rekapitulasi suara.<sup>35</sup> Tiga 3 orang anggota PPK lainnya yang turut serta terlibat, masih dalam daftar pencarian orang. Bahkan majelis hakim PN Labuha di Maluku Utara harus menolak dan mengembalikan dakwaan, karena Ahmad Ibrahim Anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) sebagai terdakwa yang diduga melakukan perbuatan mencoblos dengan mengaku orang lain tidak bisa dihadirkan ke persidangan oleh jaksa penuntut umum.<sup>36</sup>

---

34 Putusan PN Rote Ndao Nomor 1/PID.S/2014/PN. Rnd pada 12 Mei 2014.

35 Putusan PN Luwuk Nomor 145/PID.B/2014/PN.Lwk pada 4 Juli 2014.

36 Putusan PN Labuha Nomor 58/PID.B/2014/PN. Lbh pada 30 April 2014.

## 5. PUTUSAN MENDISKUALIFIKASI CALON LEGISLATIF

Pemilu yang diharapkan dapat menghasilkan calon anggota legeslatif dan senator yang berintegritas, pada kenyataannya malah terlibat dalam berbagai kasus pelanggaran tindak pidana pemilu. Akibatnya mereka dapat dibatalkan atau diskualifikasi sebagai caleg atau penetapannya saat sebagai calon terpilih. Yang menjadi alasan pembatalan itu dalam UU 8/2012 adalah apabila terbukti melakukan tindak pidana pemilu berupa politik uang dan pemalsuan dokumen yang didasarkan pada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum.<sup>37</sup> Pertanyaannya adalah bagaimana terhadap tindak pidana pemilu lainnya yang dilakukan para caleg seperti kampanye yang melibatkan PNS atau terlibat dalam pengelembungan suara yang secara jelas mencederai prinsip netralitas dan jujur dalam pemilu.

Faktanya dari 35 caleg yang terlibat kasus pelanggaran pidana pemilu, 31 diantaranya telah divonis bersalah oleh pengadilan karena terbukti melakukan berbagai pelanggaran tindak pidana pemilu (*lihat table 3.3*). Selebihnya divonis bebas. Sebagian besar terbukti karena melakukan politik uang sebanyak 17 kasus, turut serta melakukan pengelembungan suara sebanyak 4 kasus, kampanye diluar jadwal 4 kasus dan ditempat terlarang

---

37 Lihat Pasal 90 dan Pasal 220 ayat (1) huruf d UU Nomor 8 Tahun 2012. Juga Peraturan KPU Nomor 1 tahun 2013 sebagaimana telah diubah Peraturan KPU Nomor 5 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

3 kasus. Selebihnya divonis karena melakukan pelibatan PNS, merusak sarana pemilu, dan menggunakan ijasah palsu masing-masing 1 kasus.

Tabel 3.3: Caleg Pelanggar Tindak Pidana Pemilu

NO.	NAMA	PARLEMEN TUJUAN	ASAL PARTAI	PELANGGARAN PIDANA	VONIS PN/PT
1.	Yasir Mahmud	DPR	Gerindra	Kampanye diluar jadwal	PN Makassar
2.	Asmara Roni	DPR	PKPI	Kampanye diluar jadwal	PN Jambi
3	Evan Tolani	DPRD Lampung	PKS	Politik Uang	PN Liwa/PT Tanjungkarang
4	M Besar Bantilan	DPR	Demokrat	Politik uang	PN Donggala/PT Palu
5	Yapto Suryo Saputro	DPD	-	Politik Uang	PN Donggala/PT Palu
6	Ir. M Syamsul Arifin MM	DPRD Jatim	Hanura	Politik Uang	PN Kapanjen/PT Surabaya
7	Nadhiro	DPRD Jateng	Demokrat	Kampanye ditempat terlarang	PN Demak
8	Marwansyah	DPRD Kota Solok	Demokrat	Politik uang	PN Solok/PT Padang
9	Syaeful Imam	DPRD Kab Tegal	PAN	Politik Uang	PN Slawi
10	Ir. Edi Prajitno	DPRD Kota Malang	PKPI	Kampanye ditempat terlarang	PN Malang/PT Surabaya
11	Aminah	DPRD Jepara	PPP	Melibatkan PNS	PN Jepara
12	Marwan	DPR	Nasdem	Kampanye diluar jadwal	PN Bima
13	Akhmad Irfan	DPRD Kab Mamuju	PKS	Politik Uang	PN Mamuju
14	DR Christea Frisdiantara	DPRD Kota Malang	Demokrat	Kampanye ditempat terlarang	PN Malang/PT Surabaya
15	Dodik Herdianto	DPRD Kab Malang	Demokrat	Politik Uang	PN Kapanjen
16	H. Taufik Usman	DPRD Sampang	PKS	Merusak sarana pemilu	PN Sampang/PT Surabaya

**EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

NO.	NAMA	PARLEMEN TUJUAN	ASAL PARTAI	PELANGGARAN PIDANA	VONIS PN/PT
17	Zulkifli Azis	DPRD Kab Maros	PAN	Politik Uang	PN Maros
18	Mahmudin	DPRD Kota Palu	Golkar	Politik Uang	PN Palu
19	Widayanti, A.MA	DPRD Kab Kepulauan Anambas	Golkar	Politik Uang	PN Ranai, Kepri
20	Maryenik Yanda	DPRD Prop Riau	Golkar	Politik Uang	PN/PT Pekanbaru
21	Dewi Yanti Layar Kabe	DPRD Kab Kutai Timur	PAN	Politik Uang	PN Sanggata/ PT Samarinda
22	Ir. Simon Payung	DPRD Prov Sulsel	Nasdem	Kampanye diluar jadwal	PN Makale
23	Gaguk Gregorius	DPRD Manggarai	PDIP	Politik Uang	PT Kupang
24	Abdul Latif	DPRD Kutai Timur	PPP		PN Senggatta
25	Hamran	DPRD Kutai Tlmur	PKS		PN Senggata
26	Ikhwan Syarif	DPRD Kutai Tlmur	Gerindra		PN Senggata
27	Hanafi	DPRD Kota Cimahi	Golkar		PN Bale Bandung/PT Bandung
28	Muhammad Nizar	DPRD Prov Banten	Gerindra	Politik Uang	PN Tangerang/ PT Banten
29	Rekso	DPRD Kab Bolaang Mangondow Utara	PAN	Menggunakan Ijasah Palsu	PN Kotamobagu
30	Antong Novianti	DPRD Kota Pontianak	Hanura	Politik Uang	PN Pontianak
31	H. Sultan	DPRD Kab Bandung Barat	PPP	Politik Uang	PN Bale Bandung/PT Bandung

Menindaklanjuti putusan pengadilan itu, KPU/KPUD memang telah membuat keputusan untuk membatalkan para terpidana sebagai caleg atau caleg terpilih. Misalnya KPU dalam keputusannya Nomor 381/Kpts/KPU/ Tahun 2014 tertanggal 15 April 2014 telah mengubah

dan membatalkan Moh Besar Bantilan dari Daftar Calon Tetap Anggota DPR 2014 daerah perwakilan Provinsi Sulawesi Tengah, karena terbukti melakukan politik uang berdasarkan putusan PT Palu yang telah berkekuatan hukum tetap. Begitupula KPU Kabupaten Manggarai dalam surat keputusannya Nomor 23/BA.KPU.MGR/VI/2014 akhirnya mendiskualifikasikan caleg terpilih Gaguk Gregorius dari PDIP dapil Kecamatan Langke Rembong Kabupaten Manggarai Prov Nusa Tenggara Timur (NTT). Gaguk Gregorius yang semula divonis bebas oleh PN Ruteng, kemudian oleh PT Kupang dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana politik uang.

Namun tidak demikian halnya dengan penggantian caleg terpilih DPRD Kota Malang. KPU Kota Malang dengan Keputusan Nomor 21/KPPS/KPU.Kota-014.329991/2014 telah menetapkan penggantian caleg terpilih DPRD Kota Malang atas nama Dr. Chistea Frisdiantara dari Partai Demokrat dan digantikan oleh Sulik Lestyowati, SH yang memperoleh suara terbanyak kedua dari partai yang sama. Dr. Christea telah divonis PN Malang dan PT Surabaya karena terbukti melanggar larangan kampanye di tempat terlarang. Meskipun kemudian gagal dilantik, Dr. Christea mengajukan gugatan ke PTUN atas keputusan KPU Kota Malang tersebut. Keputusan itu dianggap tidak berdasar untuk membatalkan ataupun menggantikan dirinya sebagai caleg terpilih. Meskipun sudah ada vonis yang berkekuatan hukum tetap, tapi perbuatannya itu tidak termasuk yang bisa membatalkan seseorang menjadi

caleg sebagaimana diatur dalam undang-undang.<sup>38</sup>

Hal itu tentu menjadi masalah karena UU hanya menegaskan perbuatan pidana politik uang dan menggunakan dokumen palsu yang dapat membatalkan pencalonan dan penetapan caleg. Sedangkan pelanggaran pidana lainnya tidak ditegaskan apakah dapat digunakan pula untuk membatalkan pencalonan dan penetapan caleg oleh KPU/KPUD. Demikian halnya dengan caleg yang kemungkinan terlibat dalam kasus pelanggaran pidana penggelembungan suara. Sekalipun lolos dari jeratan hukum, namun berdasarkan putusan pada pelaku lainnya semestinya keterlibatan dalam kasus penggelembungan suara dapat dipertimbangkan dan diantisipasi layak tidaknya untuk ditetapkan sebagai caleg terpilih.

## 6. PIDANA PEMILU TERKAIT DENGAN PELANGGARAN KODE ETIK

Selain mengatur soal pelanggaran tindak pidana pemilu, UU Pemilu Nomor 8/2012 juga mengenalkan adanya pelanggaran kode etik penyelenggaraan pemilu. Pasal 251 UU Pemilu menjelaskan Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu adalah *pelanggaran terhadap etika penyelenggara Pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara Pemilu*. Mekanisme

---

38 Lihat., <http://www.tempo.co/read/news/2014/08/24/058601870/p-Melanggar-Hukum-Legislator-Terpilih-Gagal-Dilantik>, 20 September 2014.

penyelesaiannya dilakukan melalui Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Siapa saja yang menjadi objek pengawasan DKPP, dalam Pasal 109 ayat (2) UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum disebutkan;

“DKPP dibentuk untuk memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU, anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPSLN, anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri”.

Kode Etik Penyelenggara Pemilu itu sendiri dijelaskan dalam Peraturan Bersama KPU-Bawaslu dan DKPP yaitu, satu kesatuan landasan norma moral, etis dan filosofis yang menjadi pedoman bagi perilaku penyelenggara pemilihan umum yang diwajibkan, dilarang, patut atau tidak patut dilakukan dalam semua tindakan dan ucapan.<sup>39</sup> Dalam peraturan bersama itu kode etik diurai ke dalam ketentuan kewajiban-kewajiban yang sesuai

---

39 Pasal 1 Butir ke-6 Peraturan Bersama KPU-Bawaslu dan DKPP Nomor 1-11-13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

asas-asas pemilu yang harus dilakukan/dilaksanakan para penyelenggara pemilu. Apabila terjadi pelanggaran, maka sanksi yang dapat diberikan berupa: (a) teguran tertulis; (b) pemberhentian sementara dan/atau; (c) pemberhentian tetap.<sup>40</sup> Sanksi tersebut dijatuhkan dalam putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat.

Tentu kode etik bagi penyelenggara menjadi sangat penting untuk menjaga netralitas dan integritas para penyelenggara pemilu. Namun sepertinya kode etik belum sepenuhnya dipahami dan ditaati. Terdapat banyak pelanggaran kode etik, baik yang berasal dari penyelenggara pemilu atau sebagai akibat dari pengaruh para pihak yang berkepentingan terhadap pemilu. Tercatat sampai Agustus 2014 ada 654 pengaduan terkait pemilu legislatif, dan di antaranya telah disidang sebanyak 178, diputus 106, dan yang sudah dipecat keseluruhan ada 98 orang.<sup>41</sup>

Bagaimana jika terjadi pelanggaran kode etik dan juga terjadi pelanggaran pidana oleh pelaku yang sama. Umumnya di luar kasus pemilu jika terkait dengan adanya pelanggaran pidana, pelanggaran tersebut sudah pasti dinilai merupakan pelanggaran terhadap kode etik. Sebaliknya jika terjadi pelanggaran kode etik, hal tersebut belum tentu merupakan pelanggaran pidana. Apabila pelanggaran kode etik terbukti dan di dalamnya terdapat pelanggaran yang bersifat pidana, maka sanksi etik

---

40 Lihat dalam Pasal 17 Peraturan Bersama.

41 Lihat <http://pemilu.metrotvnews.com/read/2014/07/04/261345/dkpp-pecat-14-anggota-kpu>, 20 September 2014

yang diberikan idealnya tidak dapat meniadakan proses ataupun sanksi pidananya. Bagaimana hal itu diterapkan dalam konteks pemilu jika terjadi pelanggaran baik yang bersifat kode etik maupun tindak pidana pemilu. Bagaimana pula mekanisme penyelesaiannya, apakah proses pidana yang terlebih dahulu dilakukan atau sebaliknya.

Dalam kasus Baharudin, Anggota Panwaslu Kota Tanjungpinang yang diadukan karena tidak menindaklanjuti adanya laporan terhadap tindakan PPS Kelurahan Tanjung Ayun Sakti, Kecamatan Bukit Bestari, Kota Tanjungpinang yang melakukan manipulasi perolehan suara, sehingga laporan tersebut tidak dapat diproses ke pengadilan karena telah melewati tenggat waktu (*daluarsa*). Atas tindakan tersebut, DKPP memutuskan pemberhentian tetap karena terbukti Baharudin melakukan pelanggaran kode etik.<sup>42</sup> Beberapa hari sebelumnya PN Pangkalpinang memutus perbuatan Baharudin terbukti bersalah dan menjatuhkan vonis 4 bulan penjara dan denda Rp 12 juta subsider 1 bulan kurungan.<sup>43</sup> Sekalipun putusan pengadilan telah lebih dahulu dijatuhkan, namun tidak menjadi dasar pertimbangan dalam putusan DKPP.

Berbeda dengan kasus M. Zainnoor Wal Aidi Rakhmad, Anggota KPU Kabupaten Tapin, yang terlebih dahulu divonis 10 bulan dengan percobaan 12 bulan dan denda Rp 10 juta subsider 2 bulan oleh PN Rantau

---

42 Putusan DKPP No. 45/DKPP-PKE-III/2014 pada 23 Mei 2014.

43 Putusan PN Tanjungpinang Nomor 119/PID.B/2014/PN .Tpi pada 19 Mei 2014.

karena melakukan penggelembungan suara.<sup>44</sup> Putusan pengadilan itu kemudian menjadi salah satu dasar pertimbangan keputusan DKPP untuk memutuskan M Zainoor pemberhentian tetap.<sup>45</sup> Bagaimana jika pelanggaran kode etik terlebih dahulu dijatuhkan? Dalam kasus M Syahdan Ketua KPU Kota Batam DKPP memutuskan pemberhentian tetap karena terbukti melakukan pelanggaran kode etik terkait data DB-1 hasil rekapitulasi KPU Kota Batam.<sup>46</sup> Pelanggaran kode etik itu juga merupakan pelanggaran pidana pemilu, yang proses hukumnya berjalan secara bersamaan. Kasus M Syahdan ini kemudian divonis PN Batam pidana 1 tahun percobaan dan denda Rp 30 juta subside 3 bulan, yang kemudian diperkuat PT Pekanbaru.<sup>47</sup>

Mencermati proses penyelesaian etik dan pidana seperti itu, tentu sangat tidak efektif dan efisien. Bagaimana mungkin pelakunya pula yang diadukan dan/atau didakwa atas tindakan yang sama dapat menjalani proses dengan baik. Semestinya ketika proses pidana sudah berjalan, proses penyelesaian etik dihentikan terlebih dahulu sampai ada putusan pengadilan yang telah final. Selama proses pidana berjalan, pelaku dapat diberhentikan sementara dan kemudian diberhentikan secara tetap setelah ada putusan tanpa harus diperiksa kembali oleh DKPP.

---

44 Putusan PN Rantau Nomor 135/PID.SUS/2014/PN.Rtu pada 5 Juni 2014

45 Putusan DKPP No. 51/DKPP-PKE-III/2014 pada 24 Juni 2014

46 Putusan DKPP No. 70/DKPP-PKE-III/2014 pada 4 Juni 2014

47 Putusan PT Pekanbaru Nomor 154/PID.SUS/2014/PTR pada 25 Juni 2014

Masalahnya, hal itu belum diatur, meskipun pada prakteknya sudah berjalan. Misalnya, dalam kasus pelanggaran manipulasi suara oleh 5 KPU Lampung Barat yang telah divonis 8 bulan dengan percobaan 1 tahun dan denda masing-masing Rp. 5 juta atau kurungan 1 bulan oleh PN Tanjungkarang,<sup>48</sup> kasus ini kemudian diadakan ke DKPP. Oleh DKPP pengaduan tersebut ditetapkan tidak dapat dilanjutkan prosesnya karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan tidak lagi menjadi kewenangan DKPP. Dalam hal ini pihak teradu tidak lagi menjabat sebagai penyelenggara pemilu karena telah diberhentikan sebelumnya oleh KPU Provinsi.<sup>49</sup>

Bagaimana jika dalam penanganan atau pemeriksaan pelanggaran kode etik ditemukan dugaan pelanggaran lainnya. Pasal 35 ayat (2) Peraturan DKPP No 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu mengatur, “*Dalam hal penelitian atau pemeriksaan yang dilakukan DKPP menemukan **dugaan pelanggaran di luar pelanggaran Kode Etik**, DKPP menyampaikan rekomendasi kepada lembaga dan/atau instansi terkait untuk ditindaklanjuti.*” Apa yang dimaksud “dugaan pelanggaran di luar pelanggaran Kode Etik,” tidak dijelaskan atau disebutkan. Bisa saja pelanggaran yang dimaksud itu adalah pelanggaran tindak pidana yang ditemukan dalam pemeriksaan pelanggaran kode etik.

---

48 Putusan PN Tanjungkarang Nomor 87/PID.B/2014/PN.Tjk pada 23 Juni 2014.

49 Nomor: 243/Dkpp-Pke-Iii/2014 pada 10 September 2014

Oleh karena itu sudah semestinya menjadi keharusan DKPP merekomendasikan kepada kepolisian untuk menindaklanjutinya.

Kasus Adnan Hamsin Anggota KPU Kabupaten Serang menjadi contoh apakah ketentuan itu dijalankan atau tidak. Adnan diputuskan pemberhentian tetap karena terbukti melanggar Pasal 9 huruf b tentang sumpah jabatan, Pasal 5 huruf b tentang asas jujur, Pasal 5 huruf i tentang profesionalitas, Pasal 9 huruf f tentang penyalahgunaan wewenang, kode etik penyelenggara pemilu. Dalam hal ini Adnan telah meminta dan menerima uang untuk keamanan kepada partai Gerindra.<sup>50</sup> Perbuatannya itu jelas dapat dikualifikasi sebagai tindak pidana berupa pemerasan atau menerima suap. Namun dalam putusan DKPP tidak ada rekomendasi kepada lembaga/pihak terkait untuk menindaklanjuti kasusnya diproses dan dituntut secara hukum ke pengadilan.

## 7. TRANSPARANSI PENGADILAN DALAM KASUS PIDANA PEMILU

Kasus tindak pidana pemilu yang jumlahnya tidak sedikit, sudah semestinya dapat dikelola dengan baik oleh pengadilan. Pengelolaan itu berkaitan dengan informasi mengenai jadwal persidangan, kejelasan para pihak sampai putusan yang bisa diketahui dengan pasti dan mudah diakses baik oleh para pencari keadilan maupun masyarakat. Pengelolaan yang baik itu diperlukan sejalan

---

50 No. 180/DKPP-PKE-III/2014 pada 21 Agustus 2014.

dengan proses peradilan yang cepat, murah dan mudah diakses sebagai wujud dari prinsip transparansi dan akuntabilitas pengadilan. Terlebih sebagai badan publik, pengadilan yang produknya adalah putusan diwajibkan memberikan informasi terkait dengan perkara yang ditangani dan putusan-putusan yang dibuatnya. Tak terkecuali perkara-perkara yang terkait tindak pidana pemilu.

Untuk mempermudah itu, MA telah menerbitkan SK KMA No 1-144/KMA/SK/2011 tentang Pedoman Pelayanan Informasi di Pengadilan. Salah satu wujudnya adalah Sistem Penelusuran Informasi Perkara (*case track system*) yang tersedia di hampir seluruh website pengadilan dan melalui publikasi putusan. Sistem informasi penelusuran perkara (SIPP) sangat membantu untuk mengetahui perkara yang ditangani suatu pengadilan. Sehingga dapat diketahui para pihak yang berperkara, jadwal dan tahapan persidangan, apa dakwaan/tuntutannya, siapa hakim yang memutuskan serta amar putusannya, yang kemudian secara lengkap dapat diketahui melalui publikasi putusan-putusannya. Secara internal, penyediaan SIPP ini dimaksudkan pula untuk mengurangi terjadinya disparitas putusan diantara pengadilan.

Kendati dengan adanya SIPP dan publikasi putusan mendukung transparansi perkara di suatu pengadilan, namun bagi perkara tindak pidana pemilu belum sepenuhnya dilakukan dengan baik. Hal ini setidaknya dapat dilihat sebagai berikut: **Pertama**, kualifikasi

penempatan perkara tindak pidana pemilu dalam SIPP di setiap pengadilan tidaklah sama. Ada yang menempatkannya sebagai bagian dari perkara pidana biasa, banyak pula yang menempatkannya termasuk dalam pidana singkat atau pidana cepat. **Kedua**, penamaan atau judul perkara tindak pidana pemilu dalam SIPP juga tidak seragam. Ada yang secara jelas memberikan judul perkara pemilu legislatif ataupun presiden/wakil presiden, tapi tidak sedikit yang menuliskannya dengan 'lain-lain'. Bahkan ada yang menuliskannya dengan kejahatan atau 'kejahatan terhadap melakukan kewajiban dan hak kenegaraan', seperti di PN Praya-NTB.

**Ketiga**, pemberian kode perkara tindak pidana pemilu ataupun putusannya juga berbeda-beda di setiap pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi. Ada yang memberinya dengan kode 'Pid.B', atau 'Pid.S' ataupun 'Pid.Sus'. Adapula yang memberinya dengan kode lebih lengkap 'Pid.Sus-Pemilu', tapi ada juga yang hanya 'Pid' saja. **Keempat**, informasi terkait perkara pidana pemilu melalui SIPP itu tidak seluruhnya bisa diketahui dengan cepat, lengkap, jelas dan pasti karena inputnya yang bisa dikatakan lambat seperti di PN Pinrang, PN Masohi dan PN Tanjungkarang. Bahkan ada pula yang tidak bisa diketahui perkaranya lewat SIPP, sekalipun perkara itu sudah muncul pemberitannya di media. **Kelima**, tidak semua putusan-putusan terkait perkara tindak pidana pemilu telah dipublikasikan dan bisa diakses. Dari jumlah perkara yang tercatat, setidaknya baru separuhnya

putusan perkara tindak pidana pemilu itu yang sudah terpublikasikan dan hampir seluruhnya adalah putusan banding oleh pengadilan tinggi.

Hal itu semua tentunya tidak memudahkan para pihak ataupun publik yang ingin mengetahui dan mendapatkan kejelasan perkara tindak pidana pemilu. Terlebih putusan-putusannya pun tidak bisa dipublikasikan dengan cepat, yang tentu saja bisa mengganggu atau menghambat proses penyelesaian dan tindak lanjut perkara tindak pidana pemilu yang dibatasi oleh waktu.



# BAB IV

## Hasil Pemantauan Sidang Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif 2014

### A. ANATOMI PERMOHONAN SENGKETA PEMILU DI MK

Jam dinding Mahkamah Konstitusi (mahkamah) mulai menghitung mundur waktu pengajuan permohonan perselisihan hasil pemilu. Jumat, 9 Mei 2014, saat itu tepat pukul 23.51 WIB, saat-saat terakhir bagi Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menetapkan hasil pemilu secara nasional. Penetapan hasil pemilu inilah yang kemudian menandai dimulainya waktu pengajuan permohonan perselisihan hasil pemilu (PHPU) oleh peserta pemilu baik dari partai politik, calon anggota legislatif maupun calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

*Timer* itu bekerja atas perintah undang-undang yang kemudian diturunkan dalam peraturan mahkamah: perintah agar permohonan PHPU harus diajukan dalam jangka waktu 3 x 24 jam sejak ditetapkannya hasil pemilu secara nasional oleh KPU. Karenanya, ketika KPU mengetok palu penanda penetapan hasil pemilu, pada saat yang bersamaan waktu pengajuan permohonan di mahkamah mulai aktif.

Pada sisi lain, penetapan hasil pemilu juga dapat dimaknai sebagai waktu baru bagi semua pihak untuk memindahkan

keriuhan dari kantor KPU menuju mahkamah. Ketok palu ketua KPU, Husni Kamil Manik, berarti pertanda babak rekapitulasi suara sudah ditutup dan mengalihkannya dalam ruang sengketa di mahkamah. Karena itu, bola panas ketidakpuasan peserta berpindah saat itu juga dan menjadi tanggung jawab mahkamah .

Kondisi ini tidak hanya mengalihkan beban dari KPU ke mahkamah, tapi yang pasti perjuangan partai politik, caleg dan calon anggota DPD sebenarnya belum usai. Babak baru ini harus ditempuh untuk memastikan posisi mereka dalam perolehan suara maupun kursi di DPR, DPRD dan DPD. Sisa-sisa pertarungan di KPU harus segera mereka tinggalkan dan kembali fokus menghadapi perjuangan yang lebih berat. Peserta pemilu harus segera mengonsolidasikan bukti dan mengumpulkan saksi untuk merekonstruksi satu argumentasi utuh dan kuat dalam permohonan yang harus diajukan dalam waktu yang sangat singkat (3 x 24 jam). Tentu ini merupakan proses yang tidak sederhana dan pastinya menguras banyak waktu, tenaga, dan biaya.

Kompleksitas pengajuan permohonan terbukti dalam singkatnya waktu pengajuan permohonan. Ketika hasil pemilu ditetapkan Jumat (9 Mei 2014), calon pemohon hanya memiliki hari Sabtu, Minggu dan Senin sampai dengan pukul 23.51 WIB (12 Mei 2014) untuk mengajukan permohonan. Berdasarkan hasil pemantauan di lapangan, dalam 2 hari pertama (Sabtu-Minggu) tidak ada satu pun partai politik dan caleg yang mendaftar. Hanya beberapa orang caleg dan calon anggota DPD yang terlihat mendatangi mahkamah untuk berkonsultasi sebelum mengajukan permohonan.



Foto Beberapa Detik sebelum Penutupan Pengajuan Permohonan

Suasana lobi mahkamah pun masih terasa sepi, padahal waktu pengajuan permohonan sudah menunjukkan pukul 20.30 WIB pada Senin 12 Mei 2014. Tepatnya 3 jam menjelang detik-detik penutupan pengajuan permohonan. Kondisi ini akhirnya memunculkan banyak spekulasi dan prediksi, salah satunya permohonan tidak akan banyak dan membengkak. Namun ada juga yang tetap yakin akan membludaknya permohonan. Prediksi berseliweran, dengan jumlah peserta pemilu yang hanya 15 partai diyakini bahwa permohonan tidak akan lebih dari jumlah kasus pada 2009 yakni 625 kasus.

Prediksi itu cukup kuat apabila melihat suasana di mahkamah pada pukul 20.30 WIB di mana baru empat orang calon anggota DPD dan satu partai yang mendaftar. Satu-satunya partai yang mendaftar saat itu hanya Partai Nasional Demokrat (Nasdem), yang mengajukan

permohonan pukul 19.00 WIB. Dengan demikian, Nasdem menjadi partai pertama yang mengajukan permohonan ke mahkamah.

Sayangnya, prediksi itu salah. Tak lama berselang, berkelompok-kelompok orang berdatangan dan berkumpul sehingga membuat ruang lobi mahkamah riuh layaknya pasar malam. Kondisi ini sangat kontras dibanding beberapa menit sebelumnya. Orang-orang datang dengan beragam atribut partai berwarna-warni, sejumlah pengacara berjas, para petugas mahkamah dan petugas kepolisian berseragam, dan mungkin juga beberapa petugas polisi berpakaian sipil, berseliweran tanpa henti. Beberapa pegiat media juga sibuk mencari informasi dan menemui narasumber. Beberapa rekan pemantau maupun ahli hukum pun turut meramaikan suasana. Masing-masing sibuk menjalankan aktifitasnya.

Petugas Pamdal Mahkamah yang ada di pintu Lobi sibuk memeriksa identitas setiap orang yang akan memasuki lobi. Sebagian dari mereka mengarahkan pengunjung untuk melapor ke meja resepsionis. Petugas resepsionis yang umumnya perempuan, dengan sabar melayani pengunjung untuk menyerahkan identitas dan menggantinya dengan identitas sebagai pengunjung mahkamah.

Di sudut yang lain, tak kurang dari 10 orang petugas penerima perkara juga sibuk melayani para pemohon saat pendaftaran. Sesekali terdengar pengumuman dari petugas penerima perkara untuk pemohon perseorangan caleg agar bergabung dengan partai politik masing-masing.

Ternyata keriuhan yang berlangsung kurang lebih tiga jam terakhir itu menghadirkan ratusan kasus. Berdasarkan

konferensi pers sekjen mahkamah, terdapat 702 kasus yang diterima sepanjang waktu 3 x 24 jam itu. Dalam waktu yang singkat itu sejumlah orang membawa beratus-ratus lipat kali dari jumlah permohonan yang masuk sebelum 3 jam waktu penutupan. Kasus-kasus ini diajukan oleh partai politik, perseorangan caleg maupun calon anggota DPD. Di menit-menit terakhir dalam waktu yang singkat itu, seluruh partai politik mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu. Pertanyaannya: kenapa baru di menit-menit terakhir kasus-kasus itu didaftarkan ke mahkamah?

Pembicaraan dengan salah satu pengacara partai politik memberikan jawaban yang masuk akal. Menurutnya, selain sulitnya merekonstruksi kasus dengan mengumpulkan bukti dan saksi, terdapat pula persoalan teknis yang harus mereka siasati. Waktu tiga hari pengajuan permohonan harus terpotong hari libur yakni Sabtu dan Minggu sehingga setiap bukti yang diajukan harus di-*leges* –yakni dibubuhi materai dan distempel oleh kantor pos yang pada Sabtu dan Minggu libur. Artinya, proses *leges* ini harus dilakukan pada Senin pagi. Itu pun baru satu persoalan. Persoalan lainnya, semua permohonan dan bukti harus difotokopi sebanyak 12 rangkap, yang tentu saja juga membutuhkan waktu yang cukup panjang. Belum lagi jika pemohon yang berasal dari Merauke-Papua atau Sabang-Aceh yang membutuhkan waktu lama untuk bisa hadir, meskipun mahkamah sebenarnya telah membuka mekanisme pengajuan permohonan melalui email atau fax.

Begitulah perjuangan partai politik, perseorangan caleg maupun calon anggota DPD dalam mengajukan permohonan

perselisihan hasil pemilu di mahkamah. Permohonan-permohonan ini yang kemudian didownload dari website [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), dibaca, dikelompokkan berdasarkan isu dan dianalisis. Membaca permohonan ini tidaklah mudah dan sederhana, karena jumlahnya tidak lagi puluhan halaman namun ratusan halaman. Minimal permohonan untuk partai politik nasional berjumlah 122 halaman. Bahkan permohonan yang diajukan PKPI dan Partai Golkar mencapai 691 halaman.

Tabel 4.1. Jumlah Halaman Permohonan Partai dan Perseorangan Caleg DPD

PEMOHON	JUMLAH HALAMAN
Nasdem	511
Hanura	415
Golkar	691
PKS	508
PBB	141
PPP	623
Gerindra	320
PKPI	122
PDIP	136
Demokrat	205
PAN	443
PKB	288
PNA	43
PDA	9
Perseorangan DPD	10-20

SUMBER: DIOLAH DARI SELURUH PERMOHONAN DALAM [WWW.MAHKAMAHKONSTITUSI.GO.ID](http://WWW.MAHKAMAHKONSTITUSI.GO.ID)

Ribuan halaman ini kemudian dikelompokkan berdasarkan beberapa isu, seperti: nomor permohonan, partai pemohon, tingkat sengketa, daerah pemohon (propinsi dan

kabupaten/kota), dapil, nomor urut, nama caleg pemohon, partai pihak terkait, nomor urut dan nama pihak terkait, objek sengketa dan pelaku pelanggaran. Pengelompokan data ini dilakukan oleh 16 orang, yang kemudian menganalisisnya berdasarkan pengelompokan tersebut.

Adapun jumlah kasus yang dimohonkan ke mahkamah adalah sebagai berikut:

Tabel 4.2: Partai Politik dan Jumlah Kasus Yang Dimohonkan

PEMOHON	JUMLAH KASUS
Golkar	91
Demokrat	73
PKPI	71
PPP	70
PAN	67
Gerindra	63
Nasdem	51
HANURA	40
PBB	38
PKB	38
PKS	36
PDIP	22
PNA	20
PDA	2
Dewan Perwakilan Daerah	34
Grand Total	716

SUMBER: DIANALISIS DARI SELURUH PERMOHONAN DI MK

Melihat tabel di atas pasti muncul pertanyaan soal jumlah kasus: kenapa terdapat perbedaan antara 702 kasus saat penutupan dan 716 kasus yang dianalisis? Pertanyaan ini akan terjawab dalam bahasan-bahasan selanjutnya. Bahasan lebih lanjut akan mengaitkannya dengan beban

perkara dan efektifitas penanganan perkara. Oleh karena itu, sebelum mengulasnya lebih mendalam, akan menarik untuk melihat anatomi permohonan yang diajukan ke MK.

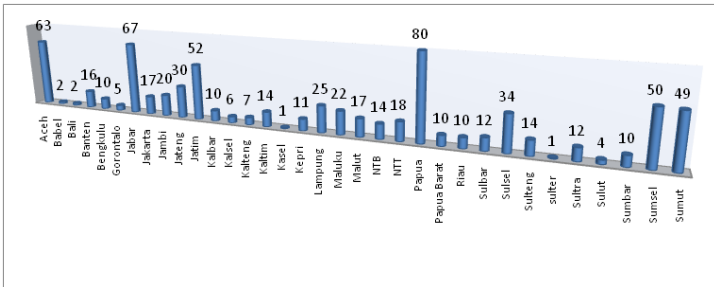
Hingga penutupan masa pendaftaran, hampir seluruh partai politik mengajukan permohonan ke mahkamah, kecuali Partai Aceh. Oleh karena itu, terdapat 12 partai nasional, 3 partai lokal, dan 34 calon anggota DPD yang mengajukan permohonan.

## 1. JUMLAH KASUS YANG DIMOHONKAN

Berdasarkan data seluruh permohonan, kasus terbanyak diajukan oleh Partai Golkar dengan jumlah 91 kasus, disusul oleh Partai Demokrat 73 kasus, PKPI sejumlah 71 kasus, dan beberapa partai lainnya. Kasus-kasus tersebut tersebar di beberapa wilayah Indonesia. Propinsi yang paling besar terdapat kasusnya adalah Propinsi Papua dengan 80 kasus, diikuti oleh Jawa Barat dengan 67 kasus, Aceh dengan 63 kasus, Jawa Timur 52 kasus, Sulawesi Utara 50 kasus, Sumatera Selatan 49 kasus, dan beberapa daerah lainnya.

Selain menunjukkan jumlah kasus yang diajukan ke mahkamah, peta ini tentu bisa menjadi bahan pemetaan daerah yang cukup rawan terjadi penyimpangan. Meskipun tidak seluruhnya akan dikabulkan oleh mahkamah, namun peta ini dapat menunjukkan sejumlah daerah yang potensial atau sudah terjadi pelanggaran pemilu.

Diagram 4.1: Sebaran Kasus Perselisihan Hasil

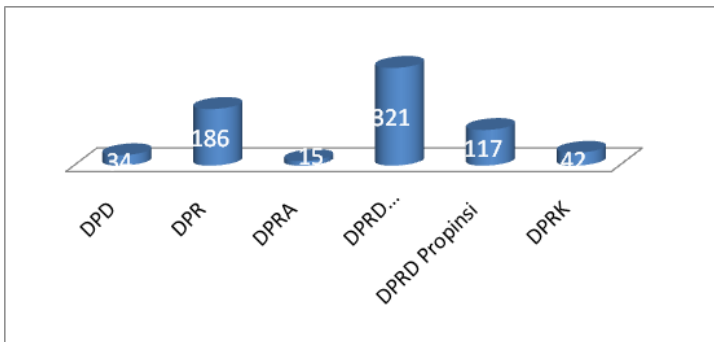


SUMBER: DIOLAH DARI PERMOHONAN PERSELISIHAN HASIL DI MK

## 2. TINGKATAN SENGKETA

Sejumlah kasus perselisihan hasil pemilu diajukan oleh caleg di semua tingkatan, baik Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Propinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/kota, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) maupun Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kasus tertinggi diajukan untuk sengketa tingkat kabupaten/kota dengan jumlah 321 kasus. Artinya, dari seluruh partai politik yang mengajukan PHPU, hampir separuhnya terkait dengan hasil pemilu di tingkat kabupaten/kota. Tingkat ini paling banyak disengketakan karena jumlah daerah pemilihannya paling luas, sehingga potensi untuk mengajukan sengketa sangat besar. Posisi kedua justru diduduki oleh sengketa yang diajukan oleh caleg DPR RI dengan jumlah 186 kasus, yang diikuti oleh tingkat DPRD Propinsi dengan 117 kasus, DPRK dengan 42 kasus, dan DPRA dengan 15 kasus, dan DPD sejumlah 34 kasus.

Diagram 4.2: Tingkatan Sengketa



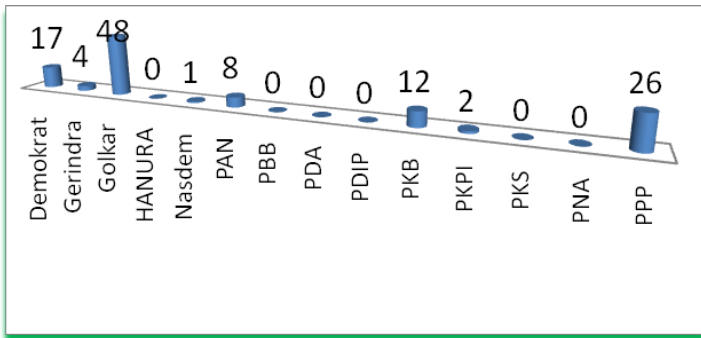
Dilihat tingkatan pengajuan permohonan yang dilakukan oleh partai politik, ada beberapa partai yang memiliki tingkat sengketa cukup tinggi. PKPI misalnya, kecenderungannya untuk mengajukan sengketa untuk tingkat DPR sejumlah 56 kasus, sedangkan untuk kasus DPRD Kabupaten/Kota ada 12 kasus, dan DPRD Propinsi sejumlah 3 kasus. Sedangkan Partai Golkar lebih banyak mengajukan perselisihan hasil untuk tingkat DPRD Kabupaten/Kota yakni sejumlah 45 kasus, sedangkan untuk kasus tingkat DPR ada 29 kasus, DPRD Propinsi 13 kasus, DPRK 3 kasus dan 1 kasus untuk DPRA. Jumlah kasus terbesar ketiga adalah Partai Demokrat: di mana 37 kasus diajukan terkait dengan sengketa tingkat DPRD Kabupaten/Kota, 20 kasus tingkat DPR, 12 kasus untuk DPRD Propinsi, 3 kasus DPRK dan 1 kasus untuk DPRA.

### 3. KONFLIK INTERNAL PARTAI

Pemilu legislatif 9 April 2014 lalu juga memperlihatkan sejumlah konflik yang terjadi di internal partai politik.

Sejumlah prediksi menyebutkan bahwa maraknya sengketa antarcaleg dalam satu partai politik yang dapat dibuktikan dengan maraknya kasus jual beli suara yang umumnya terjadi bukan antarpolisi politik, namun antarcaleg dalam satu partai politik. Sengketa internal partai politik ini juga terlihat dari analisis terhadap permohonan yang diajukan oleh 14 partai politik baik nasional maupun lokal.

Diagram 4.3: Kasus Sengketa Internal Partai Politik



Data yang dihimpun menunjukkan terjadinya sengketa di tiap internal partai. Berdasarkan permohonan PHPU, Partai Golkar menyumbang sengketa internal terbesar dalam perselisihan hasil di mahkamah dengan 48 kasus. Beberapa partai lainnya yang mengajukan sengketa internal partai, yakni PPP 26 kasus, Demokrat 17 kasus, PKB 12 kasus, PAN 8 kasus, Gerindra 4 kasus, PKPI 2 kasus dan Nasdem 1 kasus. Partai lainnya seperti Hanura, PBB, PDA, PDIP, PKS, dan PNA tidak mengajukan

sengketa internal partai. Beberapa partai politik yang tidak mengajukan sengketa internal bukan berarti tidak ada sengketa yang muncul di antara mereka, namun sengketa itu diredam melalui mekanisme internal agar tidak masuk ke mahkamah.

#### 4. OBJEK PENGAJUAN PERMOHONAN SENGKETA

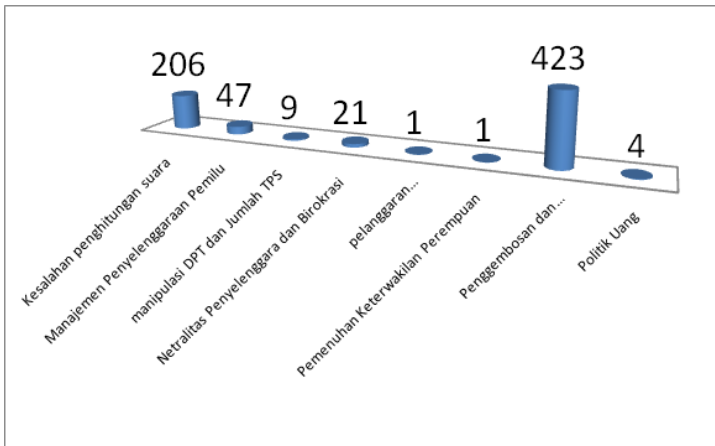
Perselisihan hasil pemilu baik antarpolisi maupun di internal partai disebabkan beberapa kecurangan yang terjadi di berbagai tingkatan. Kecurangan tertinggi berupa pengembosan dan pengelembungan suara. Artinya terdapat transaksi politik dalam bentuk jual beli suara yang berdampak pada kenaikan atau justru pengurangan suara baik partai maupun caleg.

Permasalahan kedua yang menjadi argumentasi sengketa di mahkamah adalah adanya kesalahan penghitungan suara yang dilakukan oleh petugas. Secara berturut-turut diikuti oleh persoalan manajemen penyelenggaraan pemilu dengan 47 kasus, netralitas penyelenggara dan aparat birokrasi 21 kasus, manipulasi DPT dan jumlah TPS 9 kasus, politik uang 4 kasus, pelanggaran sistematis, terstruktur, masif serta pemenuhan keterwakilan perempuan masing-masing 1 kasus.

Persoalan yang mendominasi dalam sengketa di mahkamah adalah kasus-kasus pengelembungan/pengembosan suara dan kesalahan penghitungan suara.

Lebih lanjut alasan yang melatarbelakanginya diuraikan dalam bahasan lanjutan.

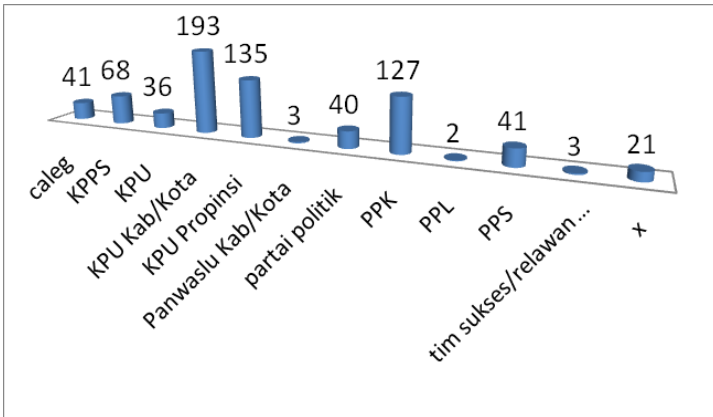
Diagram 4.4. Objek Pengajuan Permohonan Sengketa



## 5. AKTOR PELAKU PELANGGARAN

Kasus-kasus tersebut muncul dengan melibatkan beberapa aktor. Aktor yang paling berperan dalam munculnya sengketa menurut permohonan PHPU adalah KPU Kabupaten/Kota dengan jumlah 193 kasus, disusul oleh KPU Propinsi dengan 135 kasus, PPK 127 dengan kasus, KPPS 68 kasus, PPS dan caleg masing-masing 41 kasus, partai politik 40 kasus, KPU 36 kasus dan beberapa aktor lainnya. Jika data itu disandingkan dengan beberapa modus kecurangan sebelumnya, terlihat bahwa kasus penggelembungan dan pengembosan suara serta kesalahan rekapitulasi suara didominasi oleh penyelenggara pemilu.

Diagram 4.5: Aktor Pelaku Pelanggaran



Berdasarkan anatomi permohonan yang diajukan –baik oleh partai politik, caleg, maupun calon anggota DPD, menunjukkan sejumlah persoalan dalam proses penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, pertanyaan yang diajukan adalah: apakah yang melatarbelakangi munculnya persoalan di tahapan pemilu sehingga seluruh ketidakpuasan oleh penyelenggara pemilu harus berakhir di Mahkamah Konstitusi? Bagaimana rekomendasi ke depan agar ketidakpuasan terhadap hasil pemilu tidak serta merta dibawa dalam ranah PPU di mahkamah, khususnya terkait desain pemilu serentak yang akan dilaksanakan tahun 2019?

## B. MENINGKATNYA KETIDAKPUASAN TERHADAP PROSES DAN HASIL PEMILU

Spekulasi atas jumlah kasus Perselisihan Hasil Pemilihan

Umum (PHPU) berhenti ketika waktu permohonan ditutup. Beberapa saat setelah itu, Sekjen Mahkamah mengumumkan bahwa sejumlah 702 kasus yang telah didaftarkan baik oleh partai politik, calon anggota DPR/D, dan calon anggota DPD dalam rentang waktu 3 x 24 jam. Permohonan itu ternyata lebih banyak dari jumlah kasus yang diajukan pada pemilu legislatif 2009.

Dalam Pemilu 2009 lalu, mahkamah menerima 627 kasus yang diajukan oleh 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal Aceh, serta 28 kasus yang diajukan 27 calon Anggota DPD.<sup>1</sup> Jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan Pemilu 2014, yakni: 702 kasus yang diajukan oleh 14 partai politik dan 30 calon anggota DPD. Satu partai peserta pemilu 2009 rata-rata mengajukan sebanyak 14 perkara, sementara satu partai peserta Pemilu 2014 rata-rata mengajukan 48 perkara.<sup>2</sup> Dengan demikian, permohonan pada tahun 2014 jauh lebih banyak dibandingkan Pemilu 2009, meskipun jumlah pemohon dalam Pemilu 2014 jauh lebih sedikit.

Sebelumnya banyak pengamat, ahli hukum, hakim konstitusi, maupun mantan hakim konstitusi yang memprediksi bahwa sengketa dalam Pemilu 2014 tidak akan sebanyak Pemilu 2009. Analisis ini muncul apabila melihat jumlah partai politik peserta pemilu yang juga tidak cukup banyak. Partai politik peserta Pemilu 2014 hanya 15 partai -yang erarti menyusut lebih dari 50% dari jumlah Pemilu

---

1 <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPU>

2 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53722122093ed/mk-kebanjiran-perkara-sengketa-pemilu>

2009. Begitu juga dengan jumlah calon anggota legislatif yang berkompetisi, undang-undang pemilu menyebutkan bahwa partai politik boleh mengajukan calon sebesar 100% dari jumlah kuota. Hal ini berbeda dengan yang terjadi pada Pemilu 2009 di mana partai boleh mencalonkan 120% (*Kompas*, Rabu, 14/5/2014).<sup>3</sup>

Tabel 4.3: Perbandingan Jumlah Peserta Pemilu 2009 dan 2014

	PEMILU 2009	PEMILU 2014
Partai Politik Pemohon	44	14
DPD Pemohon	27	30
Jumlah Caleg DPR	120%	100%
Rata-Rata Permohonan	14	48
Jumlah Kasus	655	702

Berdasarkan statistik tersebut, mestinya Pemilu 2009 bisa menghasilkan lebih banyak kasus yang diajukan ke mahkamah. Partai politik pemohon dalam Pemilu 2009 jauh lebih banyak, begitu pula dengan jumlah caleg yang berkompetisi. Tahun 2009 melibatkan 11.219 Caleg DPR, 32.263 Caleg DPRD Propinsi, dan 1.116 Caleg DPD.<sup>4</sup> Jumlah ini jauh lebih besar dibanding Pemilu 2014 yang hanya diikuti oleh 6.607 Caleg DPR<sup>5</sup>, 21.746 Caleg DPRD Propinsi, 176.568<sup>6</sup> Caleg DPRD Kabupaten/Kota, dan 945 Caleg DPD<sup>7</sup>.

3 Bandingkan Pasal 54 UU 8 Tahun 2012 dengan Pasal 54 UU 10/2008

4 [http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/DATA\\_OLAHAN/indonesia\\_dalam\\_angka.pdf](http://mediacenter.kpu.go.id/images/mediacenter/DATA_OLAHAN/indonesia_dalam_angka.pdf)

5 <http://nasional.kompas.com/read/2013/08/23/1749442/Berkurang.Satu.Jumlah.Caleg.Jadi.6.607.Orang>

6 <http://politik.kompasiana.com/2014/04/23/sebenarnya-berapa-sih-jumlah-caleg-gagal-di-pemilu-2014-ini-jawabannya-651149.html>

7 <http://news.detik.com/read/2013/08/29/115644/2343987/10/kpu-tetapkan-calon-anggota-dpd-ri-sebanyak-945-orang>

Tabel 4.4: Perbandingan Jumlah Caleg 2009 dengan 2014

	PEMILU 2009	PEMILU 2014
Caleg DPR	11.219	6.607
Caleg DPRD Propinsi	32.263	21.756
Caleg DPD	1.116	945

Pertanyaan yang muncul, kenapa Pemilu 2014 justru menghasilkan lebih banyak kasus dibandingkan 2009? Padahal, jika melihat statistik pemohon dan potensinya, seharusnya jauh lebih rendah. Ada beberapa alasan yang melatarbelakanginya: *pertama*, ada hukum acara yang berbeda antara Pemilu 2009 dengan 2014. Mahkamah melalui Peraturan MK Nomor 1 Tahun 2014 telah membuka ruang tidak hanya bagi perseorangan calon anggota DPD dan Partai Politik yang boleh mengajukan permohonan, namun perseorangan caleg anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota juga boleh mengajukan permohonan.<sup>8</sup> Ruang ini sebelumnya tidak dibuka oleh mahkamah dalam Pemilu 2009; sebab mahkamah hanya memberikan *legal standing* bagi partai politik dan perseorangan caleg DPD untuk mengajukan permohonan.

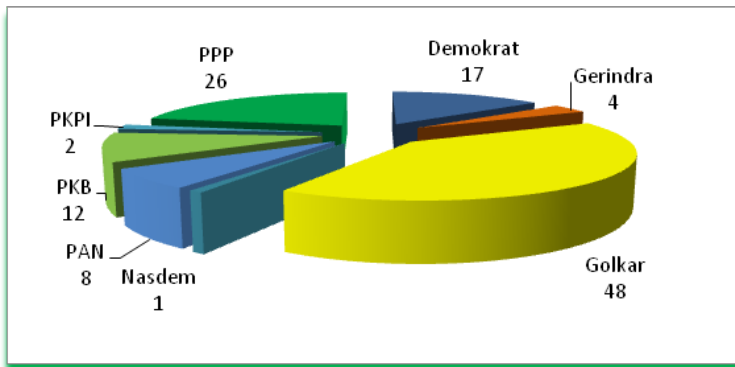
Memang untuk perseorangan caleg DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota harus memperoleh persetujuan dari seluruh partai politik. Persetujuan tersebut berupa rekomendasi partai politik yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekjen Partai Politik. Selain itu, permohonan juga digabung dalam permohonan masing-masing partai politik.

Peningkatan kasus akibat dibukanya ruang sengketa

8 Lihat Pasal 2 ayat (1) huruf b PMK 1 Tahun 2014

internal partai politik bisa dilihat dari statistik jumlah perkara yang diajukan oleh perseorangan dan melibatkan sengketa internal partai politik. Berdasarkan hasil analisis terhadap seluruh permohonan partai politik, terdapat 118 kasus yang diajukan oleh perseorangan caleg akibat sengketa hasil di internal partai. Artinya, jika hukum acara perselisihan hasil Pemilu 2014 disamakan dengan Pemilu 2009 dan mengeluarkan sengketa internal maka Pemilu 2014 hanya akan menghasilkan 594 kasus, lebih sedikit dibanding Pemilu 2009. Jadi, berdasarkan statistik, kasus yang diajukan dalam sengketa hasil Pemilu 2014 mestinya jauh lebih sedikit dibanding Pemilu 2009.

Diagram 4.6: Jumlah Permohonan Perseorangan Caleg



*Kedua*, banyaknya gugatan masuk bisa juga disebabkan oleh ketidakpuasan peserta pemilu terhadap proses. Ketidakpuasan ini dapat diartikan dengan banyaknya pelanggaran pemilu, khususnya yang mempengaruhi

terhadap hasil. Meskipun perlu juga diberikan catatan bahwa tidak seluruh kasus yang masuk disebabkan oleh ketidakpuasan para peserta pemilu terhadap proses penyelenggaraan. Ada juga peserta pemilu yang mengajukan permohonan karena keinginan untuk tetap mencoba ruang yang diberikan untuk bersengketa. Dugaan ini semakin kuat jika membandingkannya dengan putusan mahkamah. Dari 903 kasus<sup>9</sup> yang diajukan ke mahkamah, hanya 22 kasus yang dikabulkan. Artinya, hanya 3% dari seluruh kasus yang dikabulkan. Hal ini menunjukkan bahwa besarnya kasus yang diajukan ke mahkamah tidak serta merta berkorelasi terhadap kualitas penyelenggaraan pemilunya, karena permohonan yang diajukan masih harus dibuktikan kebenarannya.

*Ketiga*, banyaknya kasus perselisihan hasil juga disebabkan banyaknya pelanggaran pemilu yang bisa mempengaruhi hasil. Pelanggaran itu dilakukan oleh peserta pemilu, tim sukses, pemilih, juga penyelenggara pemilu di banyak tingkatan. Pelanggaran yang paling mengemuka adalah jual beli suara yang mengakibatkan pengelembungan dan pengembosan suara. Maraknya kasus jual beli suara bisa dilihat dari besarnya jumlah kasus yang menjadi dasar perselisihan hasil pemilu: kasus jual beli suara dan kesalahan hitung menduduki puncak persoalan yang banyak digugat.

Kasus jual beli suara mengemuka karena pengaruh perubahan sistem proporsional terbuka yang mulai berlaku

---

9 <http://nasional.kompas.com/read/2014/07/01/1501527/Dari.903.Gugatan.MK.Kabulkan.23.Perkara.Perselisihan.Hasil.Pileg>

sejak 2009. Namun, dalam Pemilu 2014 ini, peserta pemilu lebih sadar dan siap menghadapi sistem proporsional terbuka –sistem yang membuka ruang kompetisi antarcalon dalam satu partai politik. Akibatnya lebih banyak orang yang “menjadi korban” atas berlakunya sistem ini. Ketidakpuasan ini semakin bertambah ketika kecurangan dalam pengelembungan dan pengembosan suara itu melibatkan penyelenggara pemilu, baik KPPS, PPS, PPK, KPU Kab/Kota, KPU Propinsi atau bahkan KPU.

Faktor lain atas peningkatan perkara di mahkamah juga musti dilihat dari proses penyelesaian sengketa dan penanganan pelanggaran di tahapan. Ketika banyak kecurangan tidak tertangani maka persoalan dan dampak yang ditimbulkan akan dibawa ke mahkamah. Banyaknya perkara yang diajukan juga bisa menjadi indikator efektifitas penyelesaian perselisihan dalam tahap rekapitulasi. Undang-undang sudah membuka ruang penyelesaian perselisihan atau keberatan dalam proses rekapitulasi. Namun penyelesaian perselisihan dan keberatan ini belum dijalankan secara efektif. Bahasan terkait ini akan diulas lebih lanjut dalam bab berikutnya.

### **C. INKONSISTENSI WAKTU PENGAJUAN GUGATAN DAN PERUBAHAN JUMLAH KASUS**

Kasus perselisihan hasil pemilu yang ditangani mahkamah hampir tidak pasti jumlahnya. Kebingungan atas jumlah kasus muncul akibat penambahan-penambahan perkara setelah waktu pengajuan permohonan selesai.

Hingga waktu permohonan ditutup: Senin, 12 Mei 2014, Pukul 23.51 WIB, mahkamah menerima 702 kasus (*Kompas*, Rabu, 14/5/2014). Sejumlah kasus ini diajukan oleh 12 partai politik nasional, 2 partai politik lokal dan 30 caleg DPD. Demikian disampaikan oleh Sekjen Mahkamah, Janedjri M Gaffar, saat konferensi pers pada penutupan waktu permohonan.

Informasi tersebut berbeda dengan pernyataan Ketua Mahkamah Konstitusi, Hamdan Zoelva. Menurut Hamdan, setelah penutupan pada Senin, 12 Mei 2014, perkara yang diterimanya sejumlah 767 kasus, yang terdiri dari 735 kasus diajukan partai dan 32 kasus diajukan DPD. Artinya, terdapat selisih 65 kasus yang diajukan. Menurut Hamdan, perbedaan ini muncul setelah Satuan Tugas Khusus Sengketa Pemilu di mahkamah memverifikasi data dengan membaca permohonan, posita, dan petitum. Sejumlah 767 kasus ini merupakan yang diterima mahkamah hingga batas waktu pendaftaran ditutup (*Kompas*, Sabtu, 17 Mei 2014). Pengakuan lain muncul dari Sekjen Mahkamah, menurutnya, ada penambahan perkara yang diajukan partai ketika memasukkan kelengkapan berkas. Namun perkara itu tetap diregister dengan memberikan catatan (*Kompas*, Sabtu, 17 Mei 2014).

Perbedaan keterangan antara Ketua dan Sekjen Mahkamah Konstitusi ini menunjukkan bahwa mahkamah tidak konsisten menerapkan batasan waktu yang telah ditetapkan undang-undang maupun peraturan mahkamah. Terkait batas waktu pengajuan ini, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Pemilu maupun

Peraturan Mahkamah Konstitusi secara tegas menyebutkan bahwa waktu pengajuan permohonan yakni 3 x 24 jam sejak penetapan hasil pemilu secara nasional.<sup>10</sup>

Ketidakkonsistenan mahkamah dalam menerapkan batasan waktu pengajuan permohonan juga terlihat dengan adanya penambahan perkara setelah proses registrasi. Menurut Hamdan Zoelva, ada 134 perkara tambahan yang dimasukkan sesudah batas waktu permohonan sehingga jumlah perkara membengkak menjadi 903 yakni saat perbaikan (*Kompas*, 28 Mei). Gelagat untuk menerabas ketentuan waktu pengajuan permohonan sebenarnya sudah terlihat dalam pernyataan Sekjen Mahkamah Konstitusi, Janedri M Gaffar, bahwa mahkamah tetap akan menerima permohonan partai politik yang lewat waktu, namun semua akan diserahkan kepada hakim untuk memutuskannya.<sup>11</sup>

Tabel 4.5: Perkembangan Jumlah Perkara di MK

TAHAPAN	JUMLAH KASUS
Penutupan Pendaftaran 3 x 24 jam	702
Kelengkapan Berkas	767
Perbaikan Permohonan	903

Pernyataan kedua pejabat tinggi mahkamah tersebut sangat kontradiktif: satu pihak menyatakan tidak akan menyidangkan perkara; sementara pihak lainnya

10 Lihat Pasal 74 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 272 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif dan Pasal 9 PMK No. 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

11 <http://news.detik.com/pemilu2014/read/2014/05/13/161606/2581441/1562/bagaimana-bila-parpol-telat-perbaiki-berkas-perkara-pemilu-ke-mk>.

menyatakan tetap menerima permohonan yang telah lewat waktu. Jika memang sejak awal kasus telah lewat waktu pendaftaran 3 x 24 jam, mestinya mahkamah tetap konsisten untuk tidak menerima kasus sejak proses pendaftaran.

Inkonsistensi ini ibarat telah memberikan kesempatan namun dijegal sebelum berjalan. Meskipun lolos dalam administrasi pendaftaran namun pada tahapan persidangan pendahuluan harus kandas karena dinilai telah melewati batas waktu pengajuan pendaftaran permohonan. Hal ini dialami oleh hampir 196 kasus dari 903 kasus yang diputus melalui Putusan Sela pada Rabu, 28 Mei 2014. Kasus ini terdiri dari 4 kasus DPD dan 192 kasus DPR/D, yakni Gerindra (23 kasus), PPP (21), Golkar (20), PAN (17), Hanura (15), Demokrat (14), PKB (12), Nasdem (7), PKPI (6), PDIP (2), PKS (1).<sup>12</sup>

Berkaca dari fenomena itu sebaiknya mahkamah konsisten dengan aturan yang berlaku bahwa perselisihan hasil pemilu harus sudah diajukan dalam waktu 3 x 24 jam sejak penetapan hasil pemilu secara nasional. Oleh karena itu, jika ada permohonan yang diajukan melewati tenggat waktu, sejak awal mahkamah bisa menolaknya. Artinya, secara administrasi, perkara tersebut tidak layak untuk diregistrasi atau bahkan disidangkan. Mahkamah sejak awal harus menyampaikan batasan waktu ini secara tegas sehingga tidak membuka kesempatan untuk pengajuan perkara yang telah lewat waktu.

---

12 Kecuali kasus Nono Sampono untuk Maluku ditolak MK karena yang bersangkutan tidak memiliki legal standing sebagai pemohon karena PHPUnya tidak sesuai dengan hasil pemilu (Kompas, 30 Mei 2014).

Soal batasan waktu ini mesti diberlakukan secara ketat sebagai saringan awal terhadap perkara yang layak maupun tidak. Hal ini diperlukan mengingat waktu penanganan perkara yang sangat singkat, yakni 30 hari kerja sejak perkara diregister. Waktu yang sangat singkat ini mesti digunakan secara efektif untuk menyelesaikan seluruh perkara dengan cermat dan mampu memberikan keadilan bagi seluruh pihak. Oleh karena itu, jika diperbolehkan untuk memilih, sebaiknya mahkamah hanya menerima sedikit perkara namun mampu memberikan keadilan kepada peserta pemilu melalui persidangan yang baik.

Inkonsistensi waktu pengajuan perkara ini terlihat kontradiktif dengan berbagai persoalan dalam penanganan perkara. Salah satunya adalah pembatasan terhadap jumlah saksi yang akan dihadirkan dalam persidangan. Artinya, kelonggaran terhadap waktu pengajuan perkara justru kontradiktif dengan penegakan keadilan secara substansif, seperti pengajuan saksi. Namun dalam bahasan ini tidak akan dibahas lebih detail tentang hukum acaranya. Hanya saja, mestinya mahkamah lebih ketat terkait dengan administrasi perkara dan lebih longgar dalam memberikan kesempatan terhadap peserta pemilu untuk membuktikan dalilnya.

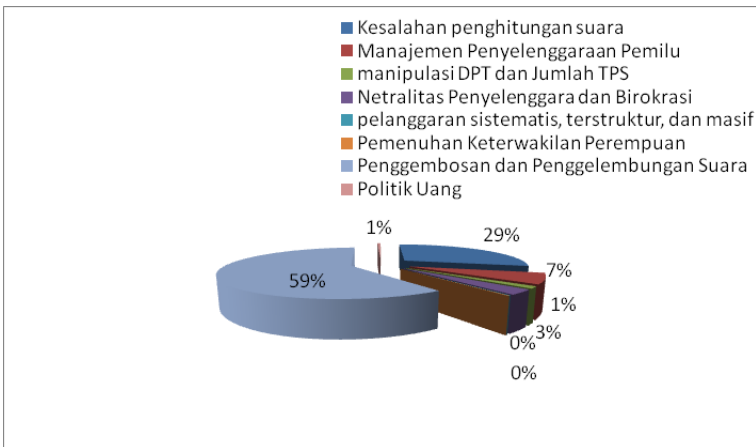
## **D. PROPORSIONAL TERBUKA: MENABUH GENDERANG SENGKETA INTERNAL**

Sistem suara terbanyak atau proporsional terbuka dianggap menjadi biang atas karut marutnya penyelenggaraan Pemilu 2014. Peserta pemilu menilai bahwa

sepanjang mengikuti penyelenggaraan pemilu, inilah pemilu yang paling berat yang mereka hadapi. Setiap bertemu warga harus mengeluarkan uang, harus berkompetisi dengan kawan sendiri dalam satu partai dan dapil, dan banyak kerumitan lainnya yang harus dihadapi.

Kondisi ini tercermin dalam analisis terhadap permohonan perselisihan hasil pemilu yang disampaikan partai politik, perseorangan caleg DPR, DPD dan DPRD. Persoalan yang paling banyak menjadi dasar sengketa adalah kasus penggelembungan dan penggemboan suara. Terdapat 59% (423 kasus) penggelembungan dan penggemboan hasil pemilu. Yang disusul oleh kasus kesalahan penghitungan suara sebanyak 29% (206 kasus).

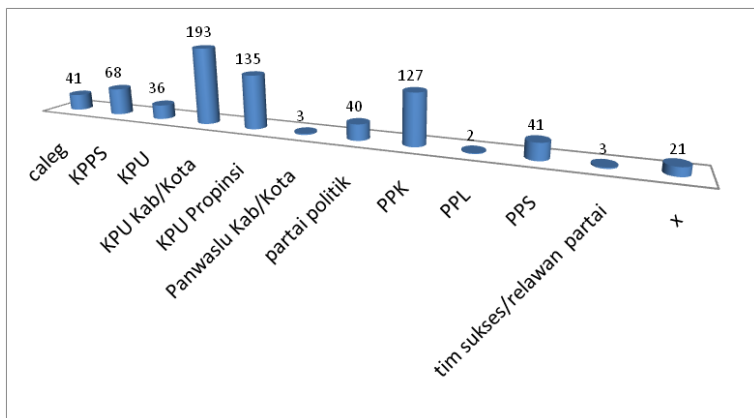
Diagram 4.7: Objek Pengajuan Sengketa



Kedua tipologi kasus tersebut cukup menonjol dalam persidangan, dan keduanya juga memiliki konsekuensi

berbeda. Terhadap kasus pengelembungan dan pengembosan suara, para pihak harus memiliki bukti pembandingan yang menunjukkan adanya pengelembungan terhadap suara partai atau caleg lain yang berdampak pada pengurangan suara lainnya. Intinya, kasus ini muncul akibat penambahan suara secara tidak sah terhadap partai atau caleg tertentu yang berdampak pada menggelembungnya suara dan pengembosan suara.

Diagram 4.8: Pelaku Pelanggaran Pemilu



Penambahan dan pengurangan suara ini memiliki beragam modus yang dilakukan. Namun, yang pasti, kecurangan ini tidak mungkin hanya dilakukan oleh perseorangan saksi, caleg maupun partai politik semata. Kecurangan ini biasanya dilakukan dengan merubah hasil pemilu baik pada saat rekapitulasi di tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS), Panitia Pemungutan Suara (PPS),

maupun Panitia Pemungutan Kecamatan (PPK). Perubahan hasil pemilu ini pasti melibatkan seluruh penyelenggara pemilu, karena yang memiliki otoritas untuk memegang dan mengisi formnya adalah petugas.

Hal ini sejalan dengan temuan terhadap analisis permohonan perselisihan hasil pemilu lalu. Kecurangan yang berdampak pada perselisihan hasil pemilu di MK diduga dilakukan oleh KPU Kabupaten/Kota, KPU Propinsi, PPK, KPPS, PPS, caleg maupun partai politik. Pada intinya: kecurangan dalam bentuk jual beli suara memang tidak dilakukan sendiri oleh partai politik maupun caleg, namun juga melibatkan penyelenggara pemilu.

Modus jual beli suara muncul cukup beragam, sangat tergantung dengan tingkatan penyelenggara pemilunya. Titik rawan pertama adalah saat rekapitulasi hasil pemilu dari C Plano ke C1 Form Hologram, yang biasanya dilakukan tengah malam. Rata-rata penghitungan suara oleh KPPS menggunakan C1 Plano hingga pukul 16.00 – 18.00 waktu setempat. Ketika penghitungan suara Plano usai, tidak serta merta tugas KPPS selesai, karena harus melakukan rekapitulasi hasil pemilu dalam form C1 Hologram. Proses rekapitulasi ini dilakukan dengan menyalin satu demi satu perolehan suara partai politik dan caleg. Salinan perolehan suara tersebut harus ditulis tangan dengan rangkap 14: 1 untuk KPPS, 1 untuk Pengawas Pemilu Lapangan, dan 12 partai politik (tingkat nasional) serta seluruh saksi calon anggota DPD. Tentunya proses rekapitulasi ini membutuhkan waktu yang sangat lama sehingga prosesnya bisa dilakukan hingga tengah malam (bahkan ada yang

sampai esok harinya).

Saat rekapitulasi inilah momen paling rawan dalam mengawal hasil pemilu. Umumnya pengawasan sudah mulai lengah karena petugas dan pengawas pemilu sudah sangat capek, dan minimnya pengawasan masyarakat karena tidak menjadi proses yang menarik seperti halnya penghitungan suara. Kondisi ini akan semakin parah ketika masing-masing caleg tidak memiliki saksi karena hanya partai yang menghadirkan saksi resmi di setiap TPS. Karena itu, modus yang biasa dilakukan adalah menambahkan satu angka pada kolom ratusan pada Form C1 Hologram. Modus seperti ini bisa menambahkan perolehan suara partai atau caleg dengan cukup signifikan: hingga puluhan dan ratusan suara.

Salah satu praktik kecurangan dengan menggunakan modus ini terjadi di Provinsi Banten, yang melibatkan oknum KPPS dan PPS setempat. Modus pelanggarannya adalah dengan mengubah perolehan suara caleg tertentu di form C1 yang akan diisi. Misalnya, suara salah satu caleg yang bersangkutan 0, kemudian ditambahkan angka 1 di depannya, sehingga ia mendapatkan suara 10.<sup>13</sup>

Modus lainnya adalah dengan menyatakan salah menjumlahkan hasil pemilu partai politik dan perseorangan caleg. Modus kesalahan hitung ini tidak dilakukan dengan mengambil banyak suara namun hanya beberapa suara atau maksimal puluhan suara. Misalkan total perolehan suara partai dihitung 46, padahal ketika dijumlahkan

---

13 <http://bantenraya.com/component/content/article/3-serang-raya/5219-ketua-ppk-dipidanakan>

satu persatu, perolehan suara partai dan caleg hanya 36. Intinya, kecurangan ini dilakukan dengan mengambil sedikit suara dengan pengalihan (kelipatan) yang cukup signifikan, misalnya di 100 TPS. Jika masing-masing TPS diambil 2 suara, maka yang bersangkutan akan memperoleh tambahan 200 suara.

Kasus seperti ini terjadi antarcaleg dalam satu partai di TPS 5 Kelurahan Batu Kota, Kota Manado. Caleg nomor urut 2 atas nama Paula Singal dan Caleg nomor urut 3 Lucky Korah setelah direkapitulasi di PPS malah berkurang. Sementara, suara untuk caleg nomor urut 5 justru melonjak: ketika perhitungan di tingkat TPS 5 ia tidak memperoleh suara, namun ketika di PPS, suaranya di TPS 5 memperoleh 19 suara.<sup>14</sup>

Kecurangan demikian sangat mungkin terjadi tidak hanya di tingkatan KPPS, namun juga bisa terjadi di setiap tingkatan seperti kelurahan (PPS), kecamatan (PPK), KPU Kab/Kota, KPU Propinsi dan jenjang lebih tinggi. Meski demikian, yang terpenting dari hal itu adalah, modus-modus itu menunjukkan bahwa kecurangan ini muncul akibat sistem proporsional terbuka yang membuka ruang kompetisi antarcaleg dalam satu partai politik. Keterpilihan calon tidak ditentukan oleh partai politik berdasarkan nomor urut seperti dalam sistem proporsional daftar tertutup. Dalam sistem tertutup, partai dimungkinkan untuk mengatur siapa calon yang akan memperoleh prioritas kursi ketika partai politik memperoleh suara. Antarcalon dalam

---

14 <http://www.tribunnews.com/regional/2014/05/09/kanibalisasi-suara-caleg-satu-parpol-di-manado-terbukti>

satu partai politik tidak perlu berebut, bersaing atau saling mencurangi untuk memperoleh kursi karena semua sudah diatur partai melalui nomor urut.

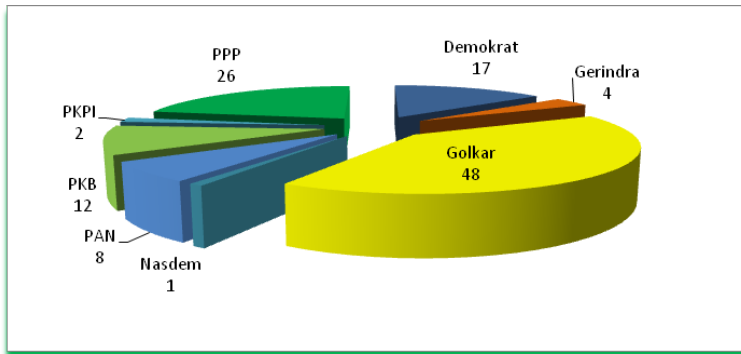
Kondisinya memang berbeda dengan sistem proporsional terbuka, di mana nomor urut sudah tidak lagi berlaku karena yang berlaku adalah suara terbanyak. Calon yang memperoleh suara terbanyak dibanding dengan calon lainnya akan memperoleh prioritas untuk menduduki kursi yang berhasil diperoleh partai politik. Sistem suara terbanyak ini memberikan kesempatan kepada perolehan suara terbanyak tanpa harus melihat nomor urut mereka dalam pemilu.

Kondisi ini membuka ruang kompetisi antarcaleg untuk berebut dan saling berkompetisi agar memperoleh suara maksimal dan teratas dibandingkan calon lainnya. Posisi cukup baik jika kompetisinya dilakukan secara baik, yang berarti masing-masing calon akan berusaha memperoleh suara tertinggi yang berdampak pada perolehan suara dan kursi partai. Kondisi ini tidak akan pernah ditemukan dalam sistem proporsional tertutup, di mana partai akan lebih mengandalkan mesin partai dan calon dengan urutan teratas.

Namun cukup disayangkan apabila kompetisi dalam sistem proporsional terbuka justru terjadi di internal partai. Harusnya masing-masing calon bisa berkompetisi menaikkan suara partai, namun fakta yang terjadi malah saling curi dan mengalihkan suara. Akibatnya, yang terjadi bukan meningkatnya suara partai, namun jual beli suara untuk menentukan keterpilihan. Hal inilah yang

mengakibatkan konflik dan sengketa di internal partai politik dalam perselisihan hasil pemilu di MK. Partai Golkar menjadi partai yang paling banyak mengalami sengketa internal mereka akibat perebutan suara dan kursi di internal. Selanjutnya diikuti oleh PPP, Demokrat, PKB, PAN, Gerindra, PKPI dan Nasdem.

Diagram 4.9: Jumlah Sengketa Internal Partai Politik



Banyak kasus sengketa internal partai politik yang tidak dikabulkan oleh mahkamah. Mahkamah hanya mengabulkan 3 kasus yang terkait dengan sengketa internal partai politik yang diajukan. Tiga kasus ini antara lain dari PAN, PPP, dan Golkar.

Meskipun beberapa partai yang kasusnya dikabulkan oleh mahkamah menunjukkan terdapatnya sengketa di internal partai politik, namun tidak berarti partai lainnya seperti PDIP, Hanura, PBB, PKS, PNA, dan PDA tidak memiliki sengketa internal. Beberapa partai politik lebih memiliki

menggunakan mekanisme internal untuk menyelesaikan sengketa di internal mereka sendiri. Hal ini dipengaruhi oleh mekanisme penyelesaian perselisihan hasil internal partai politik melalui mahkamah partai politik.

Tabel 4.6: Sengketa Internal yang Dikabulkan MK

NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN
11-08-16/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Sumenep, Dapil 5 atas nama H Iskandar (urut 5) dan Ahmad SE (urut 6)	Putusan Akhir	Perolehan suara pemohonurut 7 yang benar 4.005 suara dan perolehan suara calonurut 6 yang benar 4.003 suara
06-09-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PPP	DPR Aceh, Dapil 5 nama Tgk H Muchtar A Alkhutby. S.Hi dan Fakhurrozi Cut	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara calon PPP atas nama Tgk H Muchtar A Alkhutby Shi yang benar yakni 4.770 dan suara Fakhurrazzi H Cut yakni 4.639 suara.
03-05-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Golkar	DPR Propinsi Aceh Dapil 9 Caleg No. 2 M Saleh P dan Caleg No. 1 Suprijal Yusuf	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara M Saleh P yang benar 4.815 suara dan suara Pihak Terkait Suprijal Yusuf yang benar 4.804 suara

## E. POTRET MODUS KECURANGAN PEMILU DALAM PUTUSAN MAHKAMAH

Dasar pengajuan permohonan perselisihan hasil adalah sejumlah kecurangan selama proses pemilu legislatif 2014. Bentuk kecurangan yang paling menonjol adalah kasus penggelembungan dan penggembosan suara. Kasus ini berupa pergeseran hasil pemilu yang mengakibatkan perubahan perolehan suara masing-masing peserta pemilu. Posisi pelanggaran kedua adalah kesalahan penghitungan suara. Kesalahan penghitungan suara ini biasanya dilakukan oleh petugas penyelenggara dalam melakukan rekapitulasi

hasil. Kedua bentuk kecurangan dan pelanggaran ini sama-sama memiliki dampak krusial: adanya perubahan terhadap hasil pemilu.

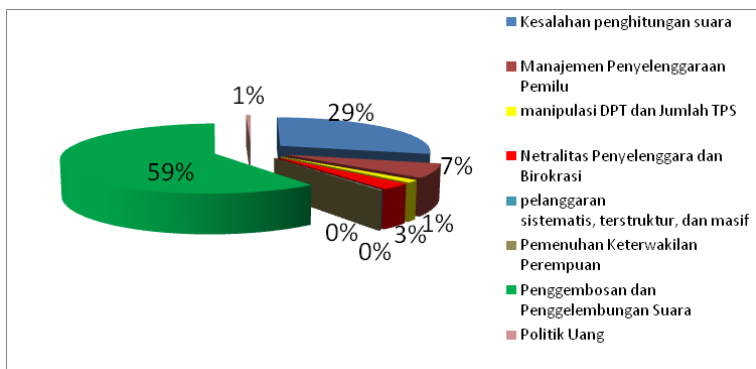
Perbedaannya, pengelembungan dan pengembosan dengan kesalahan penghitungan suara terletak pada perbuatan dan aktor pelakunya. Kecurangan berupa pengelembungan dan pengembosan suara dilakukan secara sengaja dengan tujuan untuk merubah hasil pemilu. Kecurangan ini dilakukan dengan melibatkan lintas aktor, baik penyelenggara, peserta pemilu, saksi, bahkan pengawas pemilu. Kecurangan pengembosan dan pengelembungan suara tidak bisa dilakukan sendiri, namun melibatkan banyak aktor.

Kasus pengelembungan dan pengembosan suara bukanlah merupakan kasus tunggal. Ada banyak kecurangan lainnya yang terlibat dalam kasus ini, seperti netralitas penyelenggara pemilu dan aparat pemerintahan, politik uang, manipulasi daftar pemilih dan jumlah TPS serta kecurangan lainnya. Oleh karena itu, bentuk kecurangan ini biasanya masuk kategori sistematis, terstruktur dan masif.

Berbeda dengan pengelembungan dan pengembosan, pelanggaran kesalahan penghitungan suara biasanya dilakukan dengan tidak sengaja. Kesalahan penghitungan suara muncul karena adanya kelalaian yang dilakukan penyelenggara dalam proses rekapitulasi hasil pemilu. Kesalahan ini muncul karena banyak faktor, antara lain: penyelenggara lalai, capek, dan kehilangan konsentrasi dalam proses rekapitulasi. Sedangkan dilihat dari keterlibatan aktor, pelanggaran berupa kesalahan penghitungan suara

ini melibatkan aktor tunggal, yakni petugas penyelenggara pemilu.

Diagram 4: 10. Objek Permohonan Perselisihan Hasil Pemilu

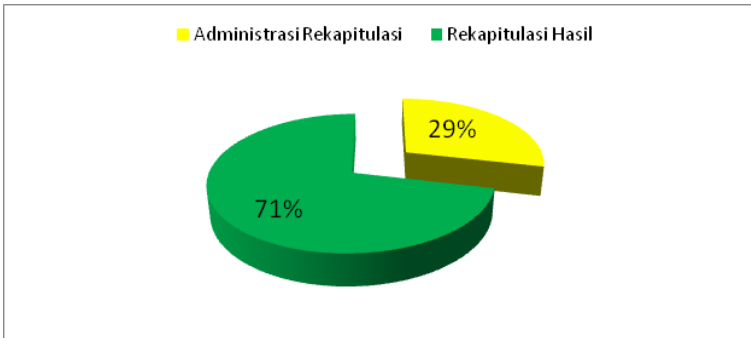


Meskipun banyak faktor kecurangan dan pelanggaran pemilu yang menjadi dasar pengajuan permohonan sebagaimana yang ditunjukkan oleh diagram 4.10, namun tidak seluruhnya dikabulkan oleh mahkamah. Setelah proses persidangan berlangsung dan keputusan diambil, ada dua bentuk permasalahan yang menjadi dasar pengambilan putusan, yakni: terkait administrasi rekapitulasi dan rekapitulasi hasil pemilu.

Soal administrasi rekapitulasi terkait dengan prosedur rekapitulasi yang tidak terpenuhi, seperti: penggunaan form rekapitulasi dan mekanisme yang tidak standar, tidak dijalkannya rekomendasi Bawaslu, dan prosedur pemungutan suara. Sedangkan rekapitulasi hasil terkait dengan kesalahan penghitungan suara atau penggembosan

dan penggelembungan suara dengan beragam modus: apakah dengan perubahan C1/D/ D1, tidak sinkronnya penghitungan tingkat TPS, PPS maupun PPK, serta modus-modus lainnya.

Diagram 4.11: Bentuk Objek Dasar Putusan MK



## 1. ADMINISTRASI REKAPITULASI

Pertama, *kasus prosedur pemungutan suara* terjadi dalam pemilihan DPRK Kabupaten Aceh Barat untuk Dapil 3. Bahwa prosedur pemungutan suara ulang di beberapa TPS yang direkomendasikan oleh Panwaslu Aceh Barat dan dihadiri serta disepakati oleh saksi pemohon dan KPPS tidak memiliki dasar hukum sebagaimana ketentuan Pasal 221 UU No. 8 Tahun 2012. Bahwa memang pada pemilihan tanggal 9 April 2014, ditemukan 15 lembar surat suara dari dapil lain (Dapil Aceh Barat 2) yang telah tercoblos. Namun dengan adanya surat suara tertukar, menurut mahkamah, tidak memenuhi syarat dilakukannya pemungutan suara ulang

di beberapa TPS. Bahwa syarat untuk dilakukannya pemungutan suara ulang di TPS menurut Pasal 221 adalah:

- a. Apabila terjadi bencana alam dan/atau kerusakan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan.
- b. Apabila hasil penelitian dan pemeriksaan Pengawas Pemilu Lapangan terbukti terdapat keadaan: pembukaan kotak suara dan atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan perundang-undangan, petugas KPPS meminta pemilih memberikan tanda khusus pada surat suara yang digunakan, dan petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga menjadi tidak sah.

Kedua, *kasus kepastian hukum acuan rekapitulasi suara* terjadi dalam pemilihan DPR RI Sumatera Selatan Dapil 1. Mahkamah menilai secara substansial terdapat keterangan berbeda dalam persidangan antara Bawaslu, Bawaslu Propinsi dan KPU Pripinsi Sumsel. Bawaslu RI menerangkan adanya Form C1 Plano DPR yang hilang sejumlah 32 form dari tiga kecamatan. Berbeda dengan itu, Bawaslu Propinsi Sumsel menerangkan adanya pengambilalihan pelaksanaan rekomendasi Bawaslu oleh KPU Sumsel, yakni dengan melakukan rekapitulasi ulang terhadap hasil perolehan suara di tingkat desa/kelurahan dengan mengacu pada form C1 Plano Berhologram di seluruh PPS. Sedangkan keterangan KPU

Sumsel menerangkan hal yang berbeda bahwa hasil dari pelaksanaan rekomendasi Bawaslu, penghitungan ulang telah dilakukan maksimal sebanyak 83% telah dilakukan tanpa menyebut Form C1 Plano yang digunakan dalam pelaksanaan rekomendasi tersebut. Oleh karena itu, mahkamah menilai adanya ketidakpastian hukum dalam pengambilan keputusan.

Ketiga, *kasus tidak dilaksanakannya rekomendasi Bawaslu* terjadi dalam pemilihan DPRD Kota Manado Dapil 3. Bahwa KPU Kota Manado tidak melaksanakan rekomendasi Bawaslu secara berjenjang untuk melakukan pencermatan dan pembetulan data perolehan suara caleg.

Keempat, *kasus salah penggunaan form rekapitulasi* terjadi dalam pemilihan calon anggota DPD atas nama H La Ode Salimin. Dalam pemilihan ini, petugas salah menggunakan form rekapitulasi D1 (tingkat desa) yang digunakan untuk rekapitulasi suara tingkat kecamatan.

## 2. REKAPITULASI HASIL PEMILU

*Pertama*, penambahan dan pengurangan suara dalam form C1 dan D1. Kasus ini terjadi dalam pemilihan anggota DPRD Kabupaten Sumenep 5, DPRA Aceh 5, DPRA Aceh 9, DPRD Kabupaten Halmahera Barat 1, DPRD Kabupaten Pesawaran 5, dan DPRD Sulawesi Tenggara 1. Penambahan dan pengurangan suara ini terbukti setelah mahkamah menyandingkan antara data pemohon dengan termohon, baik menggunakan bukti

Form C-1 di setiap TPS, DA-1 di setiap desa/kelurahan, dan DB-1 di setiap kecamatan.

Penambahan dan pengurangan suara ini dilakukan secara sengaja seperti dalam kasus pemilihan DPRD Kabupaten Halmahera Barat 1. Ketua KPPS di beberapa TPS mengakui dan telah dibenarkan oleh Ketua PPS, terjadi pemindahan suara pada saat rekapitulasi suara di tingkat desa yang dilakukan oleh Ketua KPPS. Terkait kasus ini sebenarnya sudah ada laporan yang ditujukan kepada Bawaslu namun tidak ditindaklanjuti mengingat telah lewat waktu (daluarsa).

Kasus serupa juga terjadi dalam kasus DPRD Sulawesi Tenggara I, yakni terdapat pertemuan antara PPK dan PPS se-Kecamatan Kadia di salah satu hotel. Pada pertemuan itu dilakukan perubahan angka dalam formulir rekapitulasi seperti Form Model C, C-1, D-1 yang banyak coretan dan tidak terisi angka.

Terkait mekanisme perubahan angka, kasus pemilihan DPRD Kabupaten Kesawaran Dapil 5 menunjukkan hal tersebut. Adanya perubahan angka dari 15 menjadi 95 yakni mengganti angka 1 (satu) menjadi 9 (Sembilan). Lihat tabel di bawah ini:

Tabel 4.7: Perolehan Suara Versi Pemohon dan Termohon

TPS 2 KABUPATEN KESAWARAN	VERSI C1 PEMOHON	VERSI C1 TERMOHON	VERSI D1	SELISIH
Nasdem	8	8	8	0
A.Bahris	15	95	95	+80
Siti Veniar	0	0	0	0
Ali Kusman	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>103</b>	<b>103</b>	<b>+80</b>

Kasus lainnya, perubahan angka dilakukan dengan memanfaatkan kolom ratusan dalam form rekapitulasi suara. Misalnya angka 32 (tiga puluh dua) menjadi 232 (dua ratus tiga puluh dua); atau angka 53 (lima puluh tiga) berubah menjadi 253 (dua ratus lima puluh tiga). Lihat tabel di bawah ini:

Tabel 4.8: Perolehan Suara versi Pemohon dan Termohon

TPS 4 PAGAR JAYA	VERSI C1 PEMOHON	VERSI C1 TERMOHON	VERSI D1	SELISIH
Nasdem	21	21	21	0
A.Bahris	32	232	232	+200
Siti Veniar	0	0	0	0
Ali Kusman	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>253</b>	<b>253</b>	<b>+200</b>

Selain perubahan-perubahan angka tersebut, perubahan angka bisa juga diidentifikasi dari kejanggalan-kejanggalan dalam form. Kejanggalan itu bisa terlihat dari adanya coretan-coretan terhadap formulir atau terlihat terhapus menggunakan *tipe ex*, atau formulir tersebut tidak ditandatangani oleh saksi atau petugas.

*Kedua*, pengisian Form C1 tidak standar. Kasus pengisian formulir ini terjadi dalam kasus pemilihan DPRD Kabupaten Bangkalan 3 dan Sampang 2. Dalam kasus Bangkalan 3, perolehan suara partai politik tidak tercatat dan juga tidak ada tanda tangan KPPS maupun saksi partai politik dalam formulir C-1. Sedangkan untuk kasus Sampang 2, perolehan suara partai politik dalam Formulir C-1 tidak dicatat secara lengkap. Tidak seluruh form C-1 ditandatangani KPPS maupun saksi. Selain itu

juga ada keberatan saksi pada saat rekapitulasi tidak ditanggapi oleh KPU dan Panwaslu.

*Ketiga*, selisih penjumlahan suara dalam Form DA1. Kasus ini terjadi di pemilihan DPRD Kabupaten Nias Selatan 3. Mahkamah menemukan selisih penjumlahan suara sah seluruh partai politik dan terdapat banyak coretan yang meragukan.

*Keempat*, perbedaan hasil pemilu dalam form C1, D1, DA1 antara pemohon dan termohon. Kasus pemilihan DPRD Kabupaten Halmahera Selatan misalnya, menunjukkan adanya perbedaan angka hasil pemilu antara *print out* Model DB yang dibagikan tanggal 25 April dan 26 April 2014. Bahwa Berita Acara Model DB Kabupaten Halmahera Selatan setelah dicermati oleh Panwaslu Kabupaten Halmahera Selatan terdapat ketidakcocokan antara Berita Acara Model DA dan Berita Acara Model C1.

Dalam persidangan juga terlihat adanya perbedaan hasil pemilu yang diajukan oleh pemohon dan termohon. Misalnya, bukti Form C1 yang diajukan pemohon berbeda dengan Form C1 yang diajukan termohon dan pihak terkait. Jumlah perolehan suara seluruh partai politik tidak sesuai dengan jumlah suara sah yang tercatat dalam halaman data jumlah suara sah dan tidak sah. Sama seperti kasus yang lainnya, dalam formulir tersebut juga terdapat bekas coretan dan *tipe ex* pada formulir C1 yang diajukan pemohon dan termohon.

*Kelima*, kesalahan hitung perolehan suara partai dan caleg. Putusan MK No. 01-01-20/PHPU-DPR-DPRD/

XII/2014 menunjukkan adanya kesalahan penghitungan suara. Misalnya kesalahan hitung dalam lampiran model C-1 TPS 5 Desa Engkode pada kolom PKPI yang seharusnya suara sahnya PKPI (Parpol) ditambah dengan suara sah semua caleg adalah 117 suara, namun termohon menuliskannya 120 suara.

Tabel 4.9: Modus Kecurangan Pemilu berdasarkan Putusan MK

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	KASUS	KATEGORI
1.	11-08-16/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Kab Sumenep, Dapil 5	Penambahan suara dalam Form C1	Rekapitulasi Hasil
2.	01-01-16/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Nasdem	DPRD Kab Bangkalan Dapil 3	Form C1 tidak standar: beberapa perolehan partai kosong dan tidak ditandatangani KPPS dan saksi parpol	Rekapitulasi Hasil
3.	01-01-16/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Nasdem	DPRD Kab Sampang Dapil 2	Form C1 tidak standar: beberapa perolehan partai kosong dan tidak ditandatangani KPPS dan saksi parpol	Rekapitulasi Hasil
4.	06-09-01/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PPP	DPRA Aceh Dapil 5	Pengurangan dan penambahan suara dalam Form C1 dan Model D1	Rekapitulasi Hasil
5.	11-08-01/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PAN	DPRK Kab Aceh Barat Dapil 3	Prosedur Pemungutan Suara	Administrasi Rekapitulasi
6.	03-05-01/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Golkar	DPRA Aceh Dapil 9	Pengurangan dan penambahan suara dalam Form C1 ke Model D1	Rekapitulasi Hasil
7.	05-14-02/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PBB	DPRD Kab Nias Selatan Dapil 3	Adanya selisih penjumlahan suara seluruh partai politik Form DA-1 DPRD dan coretan-coretan	Rekapitulasi Hasil
8.	06-09-07/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PPP	DPR RI Sumatera Selatan I	Kepastian hukum acuan rekapitulasi suara	Administrasi Rekapitulasi

## EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	KASUS	KATEGORI
9.	05-14-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PBB	DPRD Kab Halmahera Barat Dapil I	Perubahan perolehan suara partai dan caleg dalam form C1	Rekapitulasi Hasil
10.	04-03-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PKS	DPR RI Maluku Utara I	Perbedaan hasil pemilu dalam Form Model C1, Model D, Model DA dan Model DB	Rekapitulasi Hasil
11.	05-14-01/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PBB	DPRK Kab Aceh Barat Daya Dapil 1	Perbedaan hasil pemilu dalam Form Model C1 antara KPPS dan Pemohon	Rekapitulasi Hasil
12.	03-05-06/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Golkar	DPRD Kab Merangin, Dapil 4	Perbedaan hasil pemilu dalam Form C1 versi partai, penyelenggara dan pengawas	Rekapitulasi Hasil
13.	11-08-32/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Kab Nabire, Dapil 3	Perbedaan hasil pemilu dalam Form C1 antara pemohon dan termohon	Rekapitulasi Hasil
14.	11-08-10/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Kab Pesawaran Dapil 5	Perubahan perolehan suara partai dan caleg dalam form C1	Rekapitulasi Hasil
15.	04-03-23/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PKS	DPRD Kota Samarinda Dapil I	Perbedaan hasil pemilu dalam Form C1 Plano dengan Form C1	Rekapitulasi Hasil
16.	09-04-28/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	PDIP	DPRD Sulawesi Tenggara Dapil I	Perubahan angka formulir rekapitulasi dalam Sertifikat C, Form C1 dan D1	Rekapitulasi Hasil
17.	01-01-20/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Nasdem	DPRD Kalimantan Barat	Kesalahan hitung perolehan suara partai dan caleg dalam form C1	Rekapitulasi Hasil
18.	03-05-24/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Golkar	DPRD Kota Manado Dapil 3	Belum dilaksanakannya rekomendasi Bawaslu secara berjenjang untuk melakukan pencermatan dan pembetulan data perolehan suara.	Administrasi Rekapitulasi
19.	10-07-12/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Demokrat	DPRD Jawa Barat Dapil 3	Inkonsistensi perolehan suara menurut Termohon dalam Form Model C1, D1 dan DA-1 akibat perubahan-perubahan suara dengan melakukan coretan-coretan terhadap form	Rekapitulasi Hasil

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	KASUS	KATEGORI
20.	01-01-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Nasdem	DPR RI Maluku Utara Dapil 1	Mahkamah menunggu putusan perkara No. 04- 03-31/PHPU-DPR-DPRD/ XII/2014	Administrasi Rekapitulasi
21.	10-07-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	Demokrat	DPR RI Maluku Utara Dapil 1	Mahkamah menunggu putusan perkara No. 04- 03-31/PHPU-DPR-DPRD/ XII/2014	Administrasi Rekapitulasi
22.	03-30/PHPU- DPD/XII/2014	DPD	H. La Ode Salimin	Salah penggunaan form rekapitulasi D1 (tingkat desa) digunakan untuk rekap tingkat kecamatan	Administrasi Rekapitulasi

## F. KEMBALINYA MAHKAMAH KALKULATOR

### 1. PENETAPAN PEROLEHAN SUARA

Putusan terkait penetapan perolehan suara yang benar oleh mahkamah terjadi di beberapa daerah, antara lain: Sumenep Dapil 5, Bangkalan Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 5, Aceh Barat Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 9, Aceh Barat Daya Dapil 1, Nabire Dapil 3, Pesawaran Dapil 5, dan Propinsi Kalimantan Barat. Dalam putusannya, mahkamah menetapkan perolehan suara yang benar: yang berarti melakukan koreksi terhadap hasil pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU. Penetapan suara tersebut dilakukan terhadap pemohon baik perseorangan maupun partai politik serta pihak terkait yang suaranya mengalami perubahan.

Penetapan perolehan suara yang benar ini berlaku untuk seluruh perolehan suara pemohon maupun penetapan di beberapa tempat pemungutan suara (TPS)

saja. Penetapan untuk seluruh hasil misalnya, terjadi di Sumenep Dapil 5, Bangkalan Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 5, Aceh Barat Dapil 3, Propinsi Aceh Dapil 9, Aceh Barat Daya Dapil 1, dan Pesawaran Dapil 5. Sedangkan untuk Nabire Dapil 3 dan Propinsi Kalimantan Barat penetapan perolehan suara yang benar terjadi di beberapa TPS dan juga PPS maupun PPK.

## 2. PENGHITUNGAN SUARA ULANG

Perintah penghitungan suara ulang terjadi di beberapa daerah, antara lain: Sampang Dapil 2, Sumatera Selatan 2, Halmahera Barat Dapil 1, Maluku Utara 1, Merangin 4, Samarinda 1, Manado 3 dan Jawa Barat 3. Perintah penghitungan suara ulang ini diberlakukan baik untuk beberapa TPS, beberapa Desa/Kelurahan, maupun di Kecamatan. Penghitungan suara ulang ini dilakukan terhadap hasil pemilu di setiap tingkatan.

## 3. REKAPITULASI SUARA ULANG

Putusan untuk melakukan rekapitulasi suara ulang terjadi di Nias Selatan 3. Rekapitulasi suara ulang dilakukan di seluruh tingkatan, baik TPS, PPS maupun PPK. Perintah rekapitulasi suara ulang ini berbeda dengan putusan adanya penghitungan suara ulang. Penghitungan suara ulang dilakukan untuk menghitung perolehan suara masing-masing kandidat pada TPS tertentu yang dianggap bermasalah. Sedangkan untuk rekapitulasi suara ulang tidak hanya menghitung namun

prosedur rekapitulasi suara diberlakukan mulai awal hingga akhir.

Tabel 4.10: Permohonan yang Dikabulkan Dalam PPHU 2014

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
1.	11-08-16/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Sumenep, Dapil 5 atas nama H Iskandar (urut 5) dan Ahmad SE (urut 6)	Putusan Akhir	Perolehan suara pemohon urutan 7 yang benar 4.005 suara dan perolehan suara calon urutan 6 yang benar 4.003 suara	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU
2.	01-01-16/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Nasdem	DPRD Kabupaten Bangkalan Dapil 3	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara Partai Nasdem yang benar 9.437 suara	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU
3.	01-01-16/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Nasdem	DPRD Kabupaten Sampang Dapil 2	Putusan Sela	Penghitungan surat suara ulang di seluruh TPS di Desa Banjar, Desa Batoporro Barat, Desa Batoporro Timur, Desa Nyeloh, Desa Komis, Desa Kedungdung, Desa Mokte Sareh, Desa Pajerun, dan Desa Ombul Kecamatan Kedung-dung Kabupaten Sampang	Dalam putusan akhir, MK, sesuai dengan penghitungan suara ulang yang dilaksanakan oleh KPU, terdapat pergeseran caleg terpilih dari PKB. Kemudian mengkoreksi perolehan suara Partai Nasdem dar awalnya 8034 dan tidak mendapatkan kursi, berubah menjadi 8752, dan mendapatkan 1 kursi.

**EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
4.	06-09-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PPP	DPR Aceh, Dapil 5 nama Tgk H Muchtar A Alkhuby, S.Hi dan Fakhurrozi Cut	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara calon PPP atas nama Tgk H Muchtar A Alkhuby Shi yang benar yakni 4.770 dan suara Fakhurrazi H Cut yakni 4.639 suara.	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.
5.	11-08-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PAN	DPRK Aceh Barat Dapil 3	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara Calon PAN sepanjang daerah pemilihan Aceh Barat 3 yakni 1.955 suara dan perolehan suara Partai Demokrat yang benar adalah 1.939 suara	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.
6.	03-05-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Golkar	DPR Aceh Propinsi Dapil 9 Caleg No. 2 M Saleh P dan Caleg No. 1 Suprijal Yusuf	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara M Saleh P yang benar 4.815 suara dan suara Pihak Terkait Suprijal Yusuf yang benar 4.804 suara	Merubah perolehan suara yang di tetapkan oleh KPU.
7.	05-14-02/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PBB	DPRD Kabupaten Nias Selatan Dapil 3	Putusan Sela	Rekapitulasi ulang dari tingkat desa/ kelurahan sekecamatan Ulunoyo hingga tingkat kecamatan ulunoyo	Pada putusan akhir, MK menyatakan bahwa perolehan suara yang benar untuk Dapil 3 Nias Selatan Kecamatan Ulunoyo adalah hasil rekapitulasi ulang, dan adanya penetapan perolehan suara yang benar dalam putusan MK.

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
8.	06-09-07/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	PPP	DPR RI Sumatera Selatan I	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang di semua TPS di tiga kecamatan yakni Selangit, Sumber Harta dan Tuan Negeri Kabupaten Musi Rawas	MK dalam pu- tusan akhir me- netapkan hasil rekapitulasi suara yang baru sesuai dengan penghitungan suara ulang di tiga Kecamatan, Yakni Selangit, Sumber harta, dan tuah ne- geri.
9.	05-14-31/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	PBB	DPRD Halmahera Barat Dapil I	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang di TPS 1 dan TPS 2 Desa Tabadamai, Kecamatan Jailolo Selatan	Dalam putusan akhir, MK menyatakan bahwa perolehan suara yang sah adalah perolehan suara hasil penghitungan suara ulang, untuk TPS 1 dan TPS 2 Desa Tabadamai, Kecamatan Jailolo Selatan.
10.	04-03-31/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	PKS	DPR RI Maluku Utara I	Putusan Akhir	Penghitungan suara ulang di 18 Kecamatan	Putusan akhir di sampaikan oleh MK, agar dilaksanakan pemungutan suara ulang di 15 Kecamatan, Kab. Halmahera Selatan, dan akan dilaporkan dalam waktu 2 hari setelah selesai pelaksanaan putusan ini.

**EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
11.	05-14-01/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PBB	DPRK Aceh Barat Daya Dapil 1	Putusan Akhir	Perolehan suara pemohon di daerah pemilihan aceh barat daya 1 DPRK Kabupaten Aceh Barat Daya yang benar adalah 1.203 suara	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.
12.	03-05-06/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	Golkar	DPRD Kabupaten Merangin, Dapil Kabupaten Merangin 4	Putusan Sela	Penghitungan surat suara ulang di TPS 10 Desa Tuo, Kecamatan Lembah Masurai, Kabupaten Merangin, Propinsi Jambi	Pada putusan akhir, MK menyatakan bahwa suara yang benar adalah jumlah suara hasil perhitungan ulang di TPS 10 Desa Tuo sebanyak 240 suara.
13.	11-08-32/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Kabupaten Nabire, Dapil Nabire 3	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara yang benar untuk Pemohon sepanjang perolehan suara di TPS 1-V Desa Epowa, Kecamatan/ Distrik Dipa di Dapil Nabire 3	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.
14.	11-08-10/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	PAN	DPRD Kabupaten Dapil Pesawaran 5	Putusan Akhir	Menetapkan perolehan suara yang benar untuk Partai Nasdem	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
15.	04-03-23/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	PKS	DPRD Kabupaten/ Kota Samarinda I	Putusan Sela	Penghitungan suara di 33 TPS	Pada putusan akhir, MK mengatakan rekapitulasi suara yang sah adalah hasil pada penghitungan suara ulang pada Dapil I Samarinda untuk pemilihan keanggotaan DPRD Kabupaten/ Kota. Kemudian menetapkan perolehan suara masing- masing partai politik sesuai dengan hasil penghitungan suara ulang.
16.	09-04-28/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	PDIP	DPRD Propinsi Dapil Sulawesi Tenggara I	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang di seluruh TPS di Kecamatan Kadia, Kota Kendari, Propinsi Sulawesi Tenggara	Pada putusan akhir, MK menyatakan bahwa suara sah adalah suara yang diperoleh pada pemungutan suara ulang, khusus untuk Dapil Provinsi Sulawesi Tenggara 1, dan menetapkan perolehan suara baru bagi partai politik peserta pemilu sesuai dengan penghitungan suara ulang.

**EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PEMILU 2014**

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
17.	01-01-20/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	Nasdem	DPRD Propinsi Kalimantan Barat	Putusan Sela	Perbaikan perolehan suara Partai Nasdem dan PKPI di 6 Desa	Merubah perolehan suara yang ditetapkan oleh KPU.
18.	03-05-24/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	Golkar	DPRD Kota Manado 3	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang di Dapil Kota Manado 3	Pada Putusan akhir, Penetapan perolehan suara yang benar adalah suara hasil penghitungan ulang di Dapil 3 Kota Manado.
19.	10-07-12/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	Demokrat	DPRD Jawa Barat Dapil 3,	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang berdasarkan C1 Plano dan melakukan koreksi sampai pada tingkat penghitungan DA-1 di 11 Desa/Kelurahan.	Pada Putusan Akhir, tidak mengubah keputusan akhir dari KPU RI, dan hanya merubah jumlah saura dari pemohon perseorangan atas nama Hedi Permana Boy, sebelumnya 2834, sesudah pelaksanaan penghitungan ulang 2827, dan untuk Wawan Setiawan awalnya, 5987, dan setelah penghitungan ulang menjadi 1480.
20.	01-01-31/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	Nasdem	DPR RI Maluku Utara Dapil 1	Putusan Sela	Mahkamah menunggu putusan perkara No. 04-03-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	

NO.	NOMOR PUTUSAN	PARTAI POLITIK	TINGKATAN	PUTUSAN	AMAR PUTUSAN	SIFAT PUTUSAN
21.	10-07-31/ PHPU- DPR- DPRD/ XII/2014	Demokrat	DPR RI Maluku Utara Dapil 1	Putusan Sela	Mahkamah menunggu putusan perkara No. 04-03-31/ PHPU-DPR- DPRD/XII/2014	
22.	03-30/ PHPU- DPD/ XII/2014	DPD	H. La Ode Salimin Caleg DPD Kota Tual	Putusan Sela	Penghitungan suara ulang di seluruh TPS Kota Tual	Pada putusan akhir, MK menyatakan bahwa perolehan suara yang sah adalah perolehan suara hasil pemungutan suara ulang, tetapi tidak merubah penetapan calon terpilih untuk DPD Maluku Utara.

## G. HUKUM ACARA MAHKAMAH KONSTITUSI

Sepanjang persidangan perselisihan hasil pemilu legislatif 2014 yang lalu memberikan beberapa catatan penting, khususnya terkait dengan hukum acara yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi. Beberapa catatan terkait dengan pemohon dan *legal standing*-nya, kehadiran saksi, pembuktian, dan putusan.

### 1. LEGAL STANDING PEMOHON

Mahkamah Konstitusi telah memperluas *legal standing* pemohon dalam perselisihan hasil pemilu legislatif 2014. Pemohon yang memiliki *legal standing*

tidak hanya partai politik dan perseorangan calon anggota DPD, namun juga perseorangan calon anggota DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Perluasan *legal standing* pemohon ini merupakan konsekuensi dari digunakannya sistem proporsional terbuka dalam Pemilu 2014.<sup>15</sup> Sistem proporsional terbuka (lebih dikenal suara terbanyak) telah mengondisikan munculnya sengketa antarcalon dalam satu partai politik. Bahasan dalam bagian “*proporsional terbuka: menabuh genderang sengketa internal*” telah menunjukkan bahwa konflik internal partai sulit untuk dihindari.

Memang secara eksplisit dalam undang-undang disebutkan bahwa pemohon yang memiliki *legal standing* adalah partai politik dan calon anggota DPD sebagai peserta pemilu, dan tidak menyebut sama sekali kehadiran perseorangan calon anggota DPR dan DPRD.<sup>16</sup> Namun, aturan itu belum mampu menjawab persoalan sengketa antarcaleg dalam satu partai politik. Seperti kasus permohonan Partai Persatuan Pembangunan untuk DPRA Dapil 5 Aceh, yang diajukan oleh Tgk H Muschtar A Alkhotby dengan Fakhurrozi Cut sebagai pihak terkait. Penambahan suara yang dilakukan oleh termohon memang tidak mempengaruhi perolehan suara

---

15 Pemilu 2009 juga menggunakan sistem proporsional terbuka (suara terbanyak), namun karena sistem ini berlaku setelah Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 tanggal 23 Desember 2008 (2 bulan) sebelum pelaksanaan pemilu legislatif, maka penataan *legal standing* dll belum dilakukan.

16 Lihat ketentuan Pasal 74 ayat (1) huruf c UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

PPP untuk Dapil 5 Aceh dan hanya menetapkan suara yang benar untuk caleg PPP Tgk H Muchtar A Alkhutuby (4.770 suara) dan Fakhurrrazi H Cut (4.639 suara). Oleh karena itu, jika Tgk H Muchtar A Alkhutuby tidak diberikan kesempatan untuk mengajukan permohonan sendiri, tentu kerugian konstitusional yang dialami tidak dapat diperjuangkan. Sebab sudah bisa dipastikan bahwa PPP tidak memiliki kerugian konstitusional terhadap kasus ini. Berubahnya suara H Muchtar A ALkhutuby dan Fakhurrrazi H Cut tidak akan mempengaruhi jumlah suara yang dimiliki PPP karena total suara keduanya beserta seluruh caleg merupakan suara PPP.

Mengingat kondisi yang demikian, perluasan *legal standing* pemohon perselisihan hasil pemilu patut untuk diapresiasi. Sebab satu prinsip dalam *electoral justice system* (keadilan pemilu) adalah tidak ada satu pun persoalan kepemiluan yang tidak memiliki ruang penyelesaian.<sup>17</sup> Sebab jika ruang itu ditutup maka tidak ada kesempatan bagi para pihak untuk mengajukan keberatan atas hasil pemilu. Bahkan ruang ini tidak dimiliki oleh partai politik melalui Mahkamah Partainya.

Meskipun demikian, terdapat pula kelemahan dalam pengajuan permohonan bagi perseorangan caleg DPR dan DPRD. Pengajuan permohonan tersebut harus disertai persetujuan berupa tanda tangan Ketua dan Sekjen Partai Politik. Syarat ini cukup riskan, karena berpotensi menutup ruang pengajuan permohonan perselisihan

---

17 Electoral Justice System

apabila Ketua dan Sekjen Partai tidak menghendaki pengajuan permohonan sengketa oleh perseorangan caleg. Ketika sengketa itu terjadi dengan melibatkan kepentingan Ketua atau Sekjen Partai, maka perseorangan caleg tersebut tidak dapat mengajukan permohonan. Dengan kata lain, *legal standing* perseorangan caleg DPR dan DPRD merupakan *legal standing* yang rapuh karena hak untuk mengajukan permohonan sangat mudah dipatahkan melalui “persetujuan” Ketua dan Sekjen partai politik.

## 2. PEMBATASAN SAKSI

Keterangan saksi merupakan bagian dari alat bukti yang bisa dihadirkan oleh para pihak dalam persidangan. Kehadirannya sama pentingnya dengan bukti lainnya, seperti: surat/tulisan, keterangan ahli, keterangan para pihak, petunjuk, informasi elektronik, dan atau dokumen elektronik. Oleh karena itu, tidak jarang para pihak menghadirkan cukup banyak saksi dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi.

Kehadiran saksi tentu diharapkan bisa meyakinkan hakim dalam pengambilan keputusan yang menguntungkan para pihak. Oleh karena itu, penggunaan keterangan saksi juga mesti disesuaikan dengan objek sengketa yang disampaikan. Seperti dalil terjadinya kesalahan penghitungan suara, para pihak harus menunjukkan form-form rekapitulasi hasil seperti C, C1 plano, C1 hologram, DA, DA-1 dan formulir lainnya. Kehadiran saksi untuk kasus salah hitung ini hanya

untuk menguatkan bukti tertulis berupa formulir yang telah disampaikan tersebut.

Namun untuk kasus lain berupa penggelembungan dan penggemboan suara, netralitas penyelenggara, politik uang, atau bentuk pelanggaran lainnya yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif, tentu memerlukan kehadiran saksi. Keterangan saksi akan sangat membantu dalam merekonstruksi dugaan pelanggaran atau kasus yang terjadi di lapangan. Dalam kasus penggelembungan dan penggemboan suara misalnya, tidak hanya bisa dibuktikan dengan perubahan-perubahan dokumen, namun juga upaya untuk melakukan perubahan terhadap dokumen dimaksud. Korelasi antara penyelenggara dengan pelaku kecurangan, modus dan pola pelanggaran tentu tidak cukup dibuktikan hanya dengan dokumen, namun keterangan saksi diperlukan untuk meyakinkan.

Mengingat pentingnya keberadaan saksi, terdapat beberapa catatan terkait dengan penyampaian keterangan saksi dalam proses persidangan di Mahkamah Konstitusi, yaitu:

### **a. Asal saksi**

Peraturan Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa saksi berasal dari saksi yang ditugaskan secara resmi oleh peserta pemilu maupun pemantau pemilu yang bersertifikat.<sup>18</sup> Saksi resmi peserta pemilu di setiap tingkatan tentu akan melihat, mendengar, dan

---

18 Pasal 4 huruf b dan Pasal 6 ayat (1) PMK No. 1 Tahun 2014.

mengalami setiap peristiwa yang terjadi dalam proses pemilihan dan rekapitulasi suara. Begitu juga dengan saksi yang berasal dari pemantau terakreditasi, yang berarti memiliki legitimasi dalam menilai dan melihat seluruh proses kepiluan.

Penerapan peraturan tersebut cukup konsisten dilakukan oleh mahkamah. Melalui proses persidangan tersebut, mahkamah juga membatasi kehadiran saksi yang berasal dari penyelenggara pemilu: baik petugas KPPS, PPS, maupun PPK. Begitu juga saksi yang berasal dari pengawas pemilu seperti PPL maupun Panwascam. Mahkamah menilai bahwa penyelenggara pemilu baik jajaran KPU maupun Bawaslu tidak diperkenankan menjadi saksi. Sebab petugas lapangan merupakan bagian dari penyelenggara pemilu yang harus mempertanggungjawabkan hasil pemilu.

## **b. Pembatasan Jumlah Saksi**

Ketatnya pemilihan saksi ternyata juga diiringi dengan pembatasan jumlah saksi yang didengarkan keterangannya. Mengingat waktu yang sangat terbatas dengan jumlah perkara cukup banyak, mahkamah justru membatasi jumlah saksi yang dapat didengarkan keterangannya di depan persidangan. Mahkamah hanya mengizinkan 3 orang saksi untuk setiap kasus yang diajukan oleh para pihak.

Pembatasan jumlah saksi tentu dirasa tidak logis dalam proses pembuktian kasus. Tiga orang saksi dalam setiap kasus tentu tidak akan mampu

menggambarkan dan menjelaskan seluruh persoalan sebagaimana yang dimohonkan. Mengingat konsep saksi adalah mereka yang mendengar, melihat dan mengalami secara langsung suatu kejadian, tentu kehadiran 3 orang saksi tidak cukup untuk menjelaskan dugaan pelanggaran atau kecurangan dalam satu daerah pemilihan.

Sebagai ilustrasi, permohonan yang mendalilkan terjadinya kecurangan di 100 TPS tentu tidak dapat diwakili hanya oleh 3 orang saksi yang akan menjelaskan persoalan di 100 TPS. Berdasarkan hal itu, pembatasan jumlah saksi dengan alasan keterbatasan waktu tentu tidak cukup kuat dijadikan dasar apabila betapa urgensinya keterangan saksi sebagai bukti yang akan menguatkan permohonan dan meyakinkan hakim. Oleh karena itu, untuk mengatasi persoalan banyaknya perkara dan waktu yang terbatas, perlu difikirkan mekanisme penyampaian keterangan saksi. Jika keterangan ahli bisa disampaikan secara tertulis, tentu hal serupa dapat diberlakukan untuk keterangan saksi.

### **c. Tidak dapat tukar menukar keterangan saksi**

Alternatif lain agar hakim dapat memperoleh keterangan utuh terhadap suatu perkara dalam satu daerah pemilihan adalah dengan mendengarkan saksi dari kasus yang sama di satu daerah pemilihan. Potensi ini sudah muncul dalam persidangan perselisihan hasil pemilu legislatif 2014 lalu. Mahkamah telah

mengelompokkan persidangan per daerah pemilihan. Hal ini berbeda dengan mekanisme persidangan tahun 2009 yang dikelompokkan per partai politik. Dengan demikian, hakim akan lebih mudah untuk mendengarkan banyak kesaksian dari lintas partai dan lintas perkara namun tetap dalam satu objek sengketa di setiap daerah pemilihan.

Bukan hanya hakim, masing-masing pihak dapat saling menggunakan keterangan saksi dari partai lain yang menguatkannya. Oleh karena itu, persidangan perselisihan hasil pemilu per daerah pemilihan memungkinkan saling *cross check* terhadap keterangan yang disampaikan oleh saksi. Dengan demikian, informasi yang disampaikan akan lebih komprehensif meliputi seluruh kasus yang muncul dalam satu daerah pemilihan tersebut. Hakim konstitusi dalam proses ini dapat dengan mudah menemukan titik singgung dan duduk perkara atas seluruh permohonan yang diajukan oleh seluruh partai politik dalam satu daerah pemilihan.

Namun sayangnya mahkamah tidak memanfaatkan desain pengelompokan persidangan untuk kepentingan *cross check* keterangan saksi. Hal ini terlihat misalnya dalam persidangan caleg Ahsanul Qosasih. Sebagaimana diungkapkan oleh pengacaranya, bahwa proses sidang di MK yang menggabungkan perkara per provinsi seharusnya bisa memakai keterangan saksi yang saling berhubungan antarpihak, namun sayangnya ini tidak diperbolehkan

oleh hakim MK.<sup>19</sup> Mahkamah menolak memberikan kesempatan kepada para pihak untuk saling memperdalam keterangan saksi dari partai politik lainnya.

### 3. PEMBUKTIAN

Mahkamah Konstitusi dalam peraturannya tidak secara eksplisit mengatur tentang tata cara pembuktian. Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 1 Tahun 2014 hanya menyebutkan tahapan persidangan yang tertera dalam Pasal 40. Bahwa pemeriksaan persidangan dimulai dengan tahapan jawaban termohon; keterangan pihak terkait; pembuktian; dan kesimpulan oleh pemohon, termohon, dan pihak terkait. Oleh karena itu, mekanisme pembuktian dalam persidangan tidak mengacu pada satu standar pembuktian yang telah diatur.

Meskipun mekanisme pembuktian tidak diatur secara eksplisit, namun dalam mekanisme persidangan yang terbuka untuk umum mestinya proses pembuktian itu dilakukan secara terbuka. Alat bukti yang dihadirkan dalam persidangan berupa dokumen dan formulir penghitungan serta rekapitulasi hasil pemilu semestinya diperiksa secara terbuka di hadapan persidangan sehingga seluruh pihak dapat menyaksikan dan adu dokumen.

Namun cukup disayangkan dalam proses pembuktian lalu, mahkamah hanya memerintahkan agar seluruh

---

19 Wawancara dengan Pengacara Ahsanul Qosasih, Pada 25 Juni 2014, Pukul 17.30 WIB.

dokumen dan data yang akan dijadikan bukti untuk dikumpulkan ke panitera. Begitu juga dengan keterangan kekurangan bukti, panitera yang akan menyampaikan kepada para pihak di luar persidangan yang digelar secara terbuka. Fungsi hakim dalam proses pembuktian ini sebatas pada pengumpulan dan pengesahan alat bukti dihadapan persidangan.

Pertanyaannya, siapa yang akan memeriksa seluruh dokumen dan bukti yang diajukan oleh pemohon? Bukti-bukti yang telah dikumpulkan dan diserahkan oleh para pihak kemudian dianalisa oleh panitera. Pemeriksaan terhadap alat bukti ini dilakukan di luar persidangan tanpa keterlibatan para pihak yang bersengketa. Akibatnya, dalam persidangan tidak terjadi adu dokumen dan saling klarifikasi terhadap bukti-bukti yang diajukan oleh masing-masing pihak.

# BAB V

## Mendesain Ulang Penegakan Hukum Pemilu

### A. EMPAT PROBLEM PENEKAKAN HUKUM PEMILU

Penegakan hukum pemilu merupakan salah satu indikator pemilu yang demokratis. Jika ingin melihat keberhasilan penyelenggaraan pemilu, maka salah satu ukuran yang paling penting untuk dilihat adalah berjalan atau tidaknya proses penegakan hukum. Artinya, ketika terjadi kecurangan dalam penyelenggaraan pemilu, mekanisme hukum yang telah disediakan berjalan atau tidak. Begitu juga ketika terdapat manipulasi suara maka mekanisme hukum yang berlaku mampu memberikan jalan keluar atau bahkan mengembalikan hak elektoral pemilih seperti sedia kala.

Konteks inilah, evaluasi penegakan hukum pemilu diperlukan guna merefleksikan berjalannya hukum dalam penyelenggaraan Pemilu 2014. Hasil refleksi ini bisa digunakan sebagai materi pengingat sehingga persoalan serupa tidak kembali terulang. Mungkin juga evaluasi ini berguna untuk perbaikan desain penegakan hukum.

Bagian ini merupakan bagian dari kesimpulan atas pembahasan sebelumnya, dimana telah tergambar beberapa persoalan yang dihadapi dalam proses penegakan hukum

pemilu lalu. Bahasan ini juga akan memberikan sumbang pikir dalam upaya memperbaiki desain penegakan hukum pemilu sehingga diharapkan persoalan serupa tidak kembali terulang.

Sebelum memberikan rekomendasi, perlu diberikan kesimpulan mengenai permasalahan dalam penegakan hukum pemilu yang melingkupi 4 (empat) hal yakni materi, prosedur hukum, kelembagaan dan partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum pemilu. Keempat permasalahan ini yang selalu hadir dalam penegakan hukum pemilu.

*Pertama* terkait substansi hukumnya (hukum materiil). Materi pengaturan pelanggaran ditemukan banyak masalah baik aturan yang menimbulkan perdebatan (debatebel), aturan yang tidak jelas, tumpang tindih, tidak relevan dan sejumlah persoalan lainnya. Aturan yang multitafsir dan menimbulkan perdebatan senyatanya telah menghambat penegakan atas sejumlah pelanggaran. Seperti pengertian kampanye dan kampanye diluar jadwal. Perdebatan itu muncul bukan karena unsur komulatif penyampaian visi, misi, dan program kerja, namun lebih pada pemaknaan visi, misi, dan program. Apakah bentuk ketiganya harus sama persis dengan visi, misi, dan program atau justru tidak. Artinya, visi-misi-program tidak hanya disampaikan tertulis namun dapat disampaikan dalam bentuk lainnya seperti gambar atau simbol-simbol yang bisa dimaknai sebagai visi-misi dan program.

Begitu juga dengan pengertian kampanye diluar jadwal, muncul perdebatan tajam antara pengawas pemilu dengan penegak hukum. Apakah yang dimaksud kampanye diluar

jadwal adalah setiap kampanye yang dilakukan diluar jadwal yang telah ditetapkan KPU atau jadwal kampanye yang telah ditetapkan undang-undang pemilu. Misal bentuk kampanye rapat umum, undang-undang pemilu telah menetapkan waktu pelaksanaannya selama 14 hari sebelum masa tenang. Sedangkan KPU untuk tujuan pengaturan jadwal kampanye agar tidak terjadi bentrok antar peserta pemilu, telah membagi hari/tanggal dan waktu kampanye dalam 14 hari tersebut. Menurut penegak hukum, kampanye diluar jadwal yang ditetapkan KPU ini merupakan pelanggaran pidana, sedangkan pengawas pemilu menganggap kampanye diluar jadwal salah satunya adalah kampanye rapat umum yang dilakukan diluar waktu 14 hari seperti ditetapkan undang-undang.

Persoalan terkait kampanye ini hanya salah satu contoh dari masalah aturan materiil dalam undang-undang pemilu. Tentu masih akan ditemukan banyak persoalan yang telah diidentifikasi dari bahasan sebelumnya.

*Kedua*, persoalan hukum acara (formil) juga masih ditemukan dalam penanganan pelanggaran, baik pidana, administrasi maupun penyelesaian sengketa hasil pemilu. Persoalan limitasi waktu penanganan pidana misalnya, telah memberikan andil besar tidak berjalannya penanganan pelanggaran. Dugaan pelanggaran dalam pemilu legislatif contohnya, harus dilaporkan dalam waktu 7 hari sejak kejadian atau diketahuinya. Lebih singkat lagi penanganan pelanggaran dalam pemilu presiden, harus dilaporkan dalam waktu 3 hari sejak kejadian. Akibatnya, keterbatasan waktu ini yang kemudian menyebabkan banyak kasus pidana tidak

bisa diselesaikan karena telah lewat waktu (daluarsa).

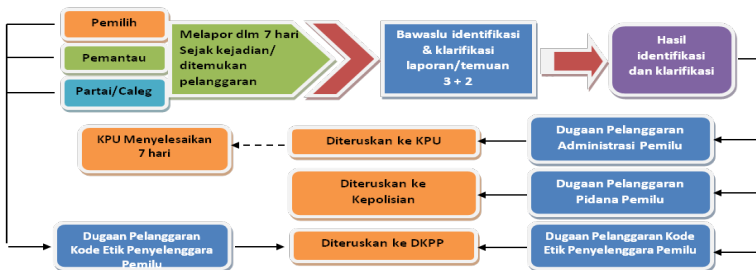
Belum lagi soal ketidaksinkronan antara kewenangan penyidikan dan beban pembuktian. Pengawas pemilu yang hanya diberikan tugas untuk menerima laporan pelanggaran tanpa kewenangan penyidikan, justru dibebankan mengumpulkan bukti-bukti dugaan pelanggaran. Persoalan justru muncul ketika pengawas pemilu tidak mampu mengumpulkan bukti, justru menjadi sebab tidak bisa diteruskannya kasus dugaan pelanggaran kepada kepolisian. Mestinya beban ini menjadi kewenangan kepolisian mengingat kewenangan yang dimilikinya. Ketidakjelasan aturan soal ini tidak jatang merepotkan pengawas pemilu dan tentunya tidak terselesaikannya kasus-kasus dugaan pelanggaran pemilu.

Penanganan perselisihan hasil pemilu pun demikian, tidak luput dari evaluasi. Ada sejumlah persoalan yang dihadapi MK, [1] inkonsisten waktu penerimaan permohonan sehingga membuat data jumlah perkara di MK berubah-ubah. Jumlah perkara perselisihan hasil pemilu mengalami perubahan dari setiap tahapan penerimaan perkara. Perbedaan jumlah ini disebabkan perbedaan kebijakan yang diberlakukan antara Ketua MK dan Sekjen MK yang memberikan ruang bagi pemohon untuk mengajukan permohonan lewat dari batas waktu 3 x 24 jam.

[2] adanya pembatasan saksi oleh Mahkamah Konstitusi yang hanya memberikan kesempatan untuk menghadirkan 3 (tiga) orang saksi bagi setiap partai politik di setiap daerah pemilihan. Pembatasan saksi merupakan kebijakan yang kurang tepat, karena dapat membatasi hak para pihak untuk

memperoleh kebenaran substansial. [3] proses pembuktian dilakukan di luar proses persidangan. Akibatnya, alat bukti yang dikumpulkan oleh para pihak yang kemudian disampaikan di depan persidangan menjadi formalitas belaka. Di depan persidangan, bukti-bukti tertulis tersebut tidak disandingkan, diadu dan dikonfrontasikan.

*Ketiga*, persoalan desain kelembagaan penegak hukum yang justru memunculkan birokrasi penegakan hukum yang panjang, tidak efektif, dan berbelit-belit. Setiap dugaan pelanggaran harus dilaporkan melalui pintu Bawaslu/Bawaslu Propinsi/Panwaslu Kabupaten/Kota (kecuali kode etik). Laporan dugaan pelanggaran ini kemudian diidentifikasi dan diklarifikasi sehingga menghasilkan rekomendasi apakah merupakan dugaan pelanggaran pidana, administrasi atau pelanggaran kode etik. Pelanggaran pidana diteruskan ke kepolisian, administrasi ke KPU dan kode etik ke DKPP.



Kehadiran Bawaslu hanya sebagai pintu masuk, karena sesungguhnya yang berwenang menindaklanjuti dugaan

pelanggaran adalah masing-masing institusi. Namun yang terjadi, justru banyak dugaan pelanggaran (pidana misalnya) yang kemudian berhenti di Bawaslu karena harus “menyerah” dari penegak hukum yang menganggap tidak memenuhi unsur atau tidak ada bukti permulaan yang cukup. Padahal Bawaslu tidak diberikan wewenang penyidikan sehingga memiliki hak paksa dalam pengumpulan alat bukti.

Persoalan tidak berhenti ditingkat penyidikan, pengadilan pun mengalami persoalan dalam pengambilan putusan. Persoalan itu adalah adanya perbedaan atau disparitas putusan dan banyaknya vonis pidana percobaan (*ringan*). Hal ini menunjukkan adanya perbedaan perspektif (*paradigm*) di kalangan hakim dalam memandang kasus tindak pidana pemilu. Di satu sisi sebagian besar para hakim menilai bahwa pemidanaan, termasuk pemidanaan kasus pemilu bukan merupakan ajang balas dendam, sehingga menurut pandangan ini vonis (*strafmaad*) yang dijatuhkan lebih merupakan langkah korektif dan pembinaan terhadap pelaku. Sedangkan pada sisi yang lain, para hakim dapat menilai tindak pidana pemilu dalam perspektif yang lebih dalam dan progresif bahwa tindak pidana pemilu sudah mencederai rasa keadilan masyarakat dan merusak tatanan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Kedua perspektif tersebut memang berada pada wilayah independensi hakim yang seharusnya dapat ditunjang dengan akuntabilitas sebagaimana yang tercermin dari putusan-putusannya.

Keempat, partisipasi masyarakat dalam proses penegakan hukum pemilu. Proses penegakan hukum

pemilu dinilai sangat jauh dari peran dan partisipasi publik. Masyarakat pemilih dihimbau dan dituntut untuk turut serta mengawal penegakan hukum pemilu, sebagai upaya memastikan kedaulatan rakyat. Publik dituntut untuk memantau penyelenggaraan pemilu namun hak-hak pemilih tidak cukup diperhatikan.

Paling tidak ada 3 (tiga) persoalan terkait partisipasi yakni tidak adanya perlindungan, rumit, dan minim informasi yang dapat diakses oleh masyarakat. Meskipun himbauan untuk memantau sangat tinggi, namun tidak ada mekanisme perlindungan yang diberikan kepada pemilih baik regulasi maupun kebijakan penyelenggara/pengawas dan penegak hukum. Selain itu, proses penanganan laporan pelanggaran juga dirasa rumit karena pemilih dibebankan untuk mengumpulkan bukti dan saksi. Ketika bukti dan saksi belum terkumpul dalam waktu yang terbatas, dugaan pelanggaran itu tidak bisa ditindaklanjuti.

Berdasarkan persoalan di atas, maka kedepan perlu dilakukan pembaruan dalam penegakan hukum pemilu, baik aturan materiil, hukum acara, kelembagaan dan mekanisme partisipasi yang memudahkan dan memberikan perlindungan. Soal peraturan baik materiil dan formil tentu perlu identifikasi lebih lanjut materi yang bermasalah dan rekomendasinya. Beberapa catatan dalam pembahasan sebelumnya, selain mengidentifikasi persoalan juga telah memberikan rekomendasi. Beberapa kelemahan dalam pengaturan pidana, seperti pengertian kampanye, politik uang, dan regulasi lainnya yang multitafsir. Selain itu, terkait dengan waktu penanganan pelanggaran, juga dinilai cukup

menyulitkan bagi penanganan pelanggaran pidana pemilu yang mencari kebenaran materil sehingga perlu ditinjau ulang pengaturannya.

Ke depan, soal waktu penanganan pelanggaran pidana pemilu, mestinya tidak dibatasi seperti halnya pelanggaran administrasi. Karena waktu penanganan pelanggaran pidana harus lebih panjang mengikuti masa jabatan pejabat publik terkait. Oleh karena itu, seperti kasus politik uang atau dana kampanye masih dapat diproses sepanjang kandidat terpilih menjabat.

Selain beberapa hal tersebut, secara spesifik ada beberapa hal perbaikan pengaturan yang diperluka, antara lain: [1] perlu adanya revisi peraturan pidana pemilu baik secara formil (hukum acara) maupun materil, terutama kejelasan dan penegasan tentang: (a) stratifikasi terkait pelanggaran/kejahatan yang dapat ‘menuntun’ para hakim menjatuhkan vonis yang lebih memenuhi rasa keadilan; (b) boleh tidaknya vonis bebas atau lepas dari tuntutan dapat diajukan banding dalam kasus pidana pemilu; (c) kualifikasi pelanggaran pidana pemilu yang dapat membatalkan pencalonan atau penetapan caleg.

[2] perlu adanya perbaikan pedoman beracara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu terkait dengan adanya tindak pidana pemilu. Perbaikan ditujukan mengarah pada proses yang lebih efektif dan efisien serta memperkuat legitimasi keputusan yang dibuat baik oleh DKPP maupun pengadilan.

[3] penguatan perspektif hakim yang ditunjang dengan peningkatan kapasitas dan mutu teknis hakim dalam

memeriksa, mengadili dan memutus perkara tindak pidana pemilu. [4] perbaikan manajemen penanganan perkara tindak pidana pemilu yang lebih informatif, cepat, jelas dan pasti, baik dalam pengelolaan SIPP maupun publikasi putusan perkara tindak pidana pemilu.

Terkait kasus perselisihan hasil pemilu, terdapat beberapa rekomendasi dalam proses penyelesaian perselisihan hasil pemilu oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:

## 1. WAKTU PENGAJUAN GUGATAN

Mahkamah Konstitusi semestinya konsisten dalam menerapkan waktu penerimaan perkara, yakni 3 x 24 jam. Oleh karena itu, ketika ada permohonan yang diajukan di luar jangka waktu itu, Mahkamah Konstitusi melalui bagian penerimaan perkara dapat langsung menolak permohonan tersebut tanpa harus menunggu disidangkan atau dinilai pokok permohonannya.

Masih terkait dengan waktu pengajuan, ke depan perlu juga diperhitungkan ulang untuk mengevaluasinya. Waktu pengajuan permohonan dalam 3 x 24 jam terlalu cepat padahal ada kendala teknis yang akan dihadapi oleh para pihak. Pemohon tidak hanya berasal dari Jakarta namun juga dari daerah lainnya. Perhitungan waktu ini juga didesain dengan mempertimbangkan desain pemilu serentak yang akan dilaksanakan pada Pemilu 2019.

## 2. PEMERIKSAAN SAKSI

Hendaknya Mahkamah Konstitusi tidak membatasi

jumlah saksi seperti kasus pemilu legislatif. Mahkamah bisa memberikan kesempatan untuk pemberian keterangan saksi secara tertulis untuk dapat menjangkau banyaknya kasus yang dimohonkan. Selain itu, dengan desain pemeriksaan per daerah pemilihan, maka hendaknya mahkamah memberikan ruang untuk saling *cross check* saksi antarpantai atau pemohon mengingat kasus yang dimohonkan sama.

### 3. PEMBUKTIAN

Mahkamah Konstitusi harus melakukan pemeriksaan bukti yang diajukan di hadapan persidangan. Bukti-bukti ini hendaknya tidak hanya ditetapkan di hadapan persidangan, namun juga diperiksa dan dikonfirmasi dengan bukti pihak lainnya.

## B. TRANSFORMASI PENGAWAS PEMILU<sup>1</sup>

### 1. TIGA FUNGSI LEMBAGA PENGAWAS PEMILU

Secara umum, melalui UU Nomor 15 Tahun 2011 dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, lembaga pengawas memiliki tiga fungsi utama: *pertama*, fungsi pengawasan (*prevention*). Fungsi ini untuk memastikan pemilu berjalan sesuai dengan ketentuan yang sudah disepakati dan mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran pemilu. *Kedua*,

---

<sup>1</sup> Disampaikan oleh Refly Harun Pada Focus Group Discussion (FGD) Perludem dengan judul “*Desain Sengketa dan Perselisihan Hasil Pemilu Ke Depan*,” Jakarta, 21 September 2014.

fungsi penanganan pelanggaran (*enforcement*). Dalam fungsi ini, pengawas menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, lalu memilahnya, dan meneruskan ke masing-masing lembaga yang berwenang. Bila yang dilaporkan merupakan pelanggaran pidana, laporan diteruskan kepada Kepolisian bila dinilai cukup bukti. Bila pelanggaran terkait persoalan administrasi pemilu, laporan diteruskan kepada penyelenggara pemilu (KPU/KPUD). Bila laporan terkait pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, Bawaslu akan meneruskannya kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Fungsi *ketiga*, terkait dengan penyelesaian sengketa pemilu. Khusus kewenangan untuk menyelesaikan sengketa pemilu, UU Nomor 8 Tahun 2012 memberikan hak eksklusif tersebut hanya kepada Bawaslu, yang dalam pelaksanaannya dapat mendelegasikan kepada pengawas di tingkat bawah: mulai dari Bawaslu provinsi hingga PPL.<sup>2</sup>

Dari ketiga fungsi tersebut, dua fungsi pertama sesungguhnya tidak efektif, karena pengawas tidak memiliki kekuasaan yang menentukan (*determinatif*). Fungsi pengawasan tidak bisa efektif karena pengawas tidak memiliki kewenangan untuk menindak atau menghukum pihak-pihak yang melakukan pelanggaran. Seharusnya fungsi penindakan tersebut merupakan bagian dari penanganan pelanggaran. Ternyata, dalam

---

2 Pasal 258 ayat (2) UU Nomor 8 Tahun 2012.

fungsi penanganan pelanggaran, pengawas bertindak layaknya tukang pos: hanya mengirimkan surat ke alamatnya masing-masing – tergantung pada instansi yang dituju bagaimana menindaklanjuti laporan pelanggaran dari pengawas tersebut. Bahkan dalam kaitannya dengan pelanggaran pidana pemilu, pengawas sering merasa putus asa karena institusi yang terlibat lebih banyak lagi. Setelah dari pengawas, laporan masuk ke polisi, lalu ke jaksa, barulah kemudian disidangkan di pengadilan negeri dengan kemungkinan banding di pengadilan tinggi. Karena banyak institusi yang terlibat, tidak jarang laporan pengawas tersebut raib di tengah jalan atau tidak ditindaklanjuti.

Terkait fungsi ketiga, yaitu menyelesaikan sengketa pemilu, merupakan fungsi baru yang sesungguhnya lebih menjanjikan, karena keputusan Bawaslu merupakan keputusan terakhir dan mengikat.<sup>3</sup> Sayangnya, Bawaslu terlihat kurang memaksimalkan fungsi ini. Ke depan, tulisan ini merekomendasikan agar fungsi penyelesaian sengketa pemilu yang diperkuat; sedangkan fungsi pengawasan dan penanganan pelanggaran direformasi sedemikian rupa agar lebih efektif.

---

3 Pasal 259 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan, “Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa Pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa Pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

## 2. PENGAWASAN PUBLIK DAN MEMOTONG BIROKRASI PENEGAKAN HUKUM

Fungsi pengawasan pemilu hendaknya langsung diserahkan kepada masyarakat, dibantu oleh peserta pemilu dan pemantau pemilu. Biarlah ketiga elemen ini yang melakukan pengawasan pemilu. Pengawasan oleh ketiga elemen ini akan jauh lebih murah dan mudah. Mengenai efektivitas pengawasan, sedikit banyak akan tergantung pada mekanisme penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu nantinya.

Bila terjadi pelanggaran, masyarakat, peserta pemilu, dan pemantau pemilu dapat langsung melaporkannya ke masing-masing institusi, tidak perlu lagi menggunakan pengawas sebagai perantara atau 'tukang pos'. Bila pelanggaran terjadi di ranah pidana, pelapor dapat langsung melaporkannya kepada Kepolisian. Untuk itu, undang-undang perlu memerintahkan kepada Kepolisian untuk menyiapkan personel khusus dalam menangani pelanggaran pidana pemilu. Penyerahan penanganan pelanggaran pidana oleh kepolisian akan jauh memangkas birokrasi penegakan hukum pemilu. Apalagi kepolisian juga telah diberikan kewenangan penyidikan dengan infrastruktur yang memadai, baik personil maupun kebutuhan lainnya.

Menyerahkan penanganan pelanggaran pidana kepada polisi lebih memperjelas kelembagaan yang bertanggungjawab terhadap penegakan hukumnya. Hal ini akan berbeda dengan mekanisme sekarang, terjadi

saling lempar tanggungjawab saat tidak berlanjutnya penanganan pelanggaran.

Hal serupa berlaku untuk pelanggaran administrasi pemilu, dapat langsung diselesaikan oleh KPU, KPU Propinsi dan Kabupaten/Kota. KPU bisa menghidupkan inspektorat sendiri untuk melakukan pengawasan dan tindaklanjut atas pelanggaran administrasi baik yang dilaporkan masyarakat, pemantau maupun peserta pemilu. Satu pintu penanganan pelanggaran administrasi dirasa akan memudahkan dan mempercepat proses penanganan pelanggaran. Publik dan pelapor yang nantinya akan melakukan kontrol atas penanganan dugaan pelanggaran administrasi oleh KPU.

Demikian juga dengan pelanggaran di ranah etik, langsung saja ke DKPP. Karena selama ini dugaan pelanggaran kode etik juga lebih banyak dilaporkan secara langsung ke DKPP dari pada harus melalui Bawaslu. Sebab prosesnya akan semakin panjang dan memakan waktu cukup banyak.

Dengan demikian, untuk pengawasan dan penanganan pelanggaran, tidak dibutuhkan lagi kehadiran pengawas yang bersifat khusus sehingga institusi pengawas di tingkat bawah bisa dihapuskan, yaitu mulai dari PPL, Panwascam, hingga Panwaslu Kabupaten/Kota.

### **3. REFORMASI FUNGSI PENGAWAS PEMILU**

Kelembagaan pengawas yang dipertahankan hanyalah Bawaslu dan Bawaslu Provinsi. Kedua institusi ini

diberikan fungsi utama untuk menyelesaikan sengketa pemilu. Bawaslu Provinsi menjadi lembaga penyelesaian sengketa tingkat pertama, sementara tingkat banding atau tingkat akhir berada di Bawaslu.

Semua sengketa pemilu nantinya diajukan ke Bawaslu Provinsi sesuai wilayahnya masing-masing. Keputusan Bawaslu Provinsi pada dasarnya bersifat final dan mengikat, kecuali keputusan yang memang ditemukan adanya kesesatan nyata, yang bisa dipertimbangkan untuk dibuka kembali oleh Bawaslu. Jadi, Bawaslu menjadi semacam lembaga bagi peninjauan kembali. Banding kepada Bawaslu sebaiknya terbatas pada sengketa yang terkait dengan keikutsertaan parpol/calon atau sengketa yang terkait dengan perolehan suara di masing-masing tahapan. Sengketa suara termasuk yang dapat diselesaikan oleh Bawaslu dan Bawaslu Provinsi sepanjang bukan merupakan keputusan KPU secara nasional, karena hal tersebut merupakan kewenangan MK dalam konteks pemilu legislatif.

Khusus untuk sengketa hasil pemilukada, sebaiknya diserahkan saja kepada Bawaslu setelah MK menyatakan tidak berwenang lagi, jangan dikembalikan ke Mahkamah Agung (MA). Secara umum, penyelesaian sengketa pemilu (*electoral dispute*), termasuk sengketa hasil pemilukada, dapat diselesaikan melalui jalur pengadilan atau jalur nonpengadilan. Meskipun undang-undang pemilihan kepala daerah telah menunjuk adanya peradilan khusus dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah. Namun tulisan ini lebih merekomendasikan penyelesaian

sengketa hasil pemilukada oleh jalur nonpengadilan, yaitu oleh Bawaslu. Putusan Bawaslu nantinya bersifat final dan mengikat serta tidak dapat diajukan upaya banding atau peninjauan ke pengadilan.

Selain menyelesaikan sengketa pemilu, Bawaslu juga sebaiknya diberikan kewenangan untuk mengadili pelanggaran serius yang dapat berakibat pada diskualifikasi peserta pemilu. Undang-undang nantinya harus menyebutkan jenis-jenis pelanggaran serius tersebut. Dalam konteks pemilu legislatif, *vote buying*, suap kepada penyelenggara pemilu, menerima dan menggunakan dana kampanye dari sumber yang dilarang, dan *candidacy buying* dalam konteks pemilukada masuk pada kategori pelanggaran serius tersebut.

Fungsi pengawasan sama sekali tidak dihilangkan. Bawaslu sebaiknya diberikan pengawasan khusus mengenai dana kampanye. Laporan dana kampanye tidak diberikan kepada KPU/KPUD, melainkan kepada Bawaslu/Bawaslu Provinsi sesuai dengan wilayahnya. Bila ada dugaan penyimpangan terhadap dana kampanye, Bawaslu diberikan kewenangan untuk mengadilinya. Pelanggaran terhadap dana kampanye dapat dikategorikan sebagai pelanggaran serius yang dapat berujung pada diskualifikasi calon atau bahkan diskualifikasi parpol, baik di dapil tertentu maupun secara keseluruhan.

Tabel 5.1: Format Penanganan Pelanggaran Pemilu

NO.	JENIS PELANGGARAN	PEMUTUS/PENYELESAI/YANG MENANGANI
01	Pelanggaran Pidana	Polisi, Jaksa, Hakim PN, Hakim PT
02	Pelanggaran Administrasi	KPU dan KPUD
03	Pelanggaran Kode Etik	DKPP
04	Pelanggaran Serius	Bawaslu

## 4. KEANGGOTAAN BAWASLU DAN BAWASLU PROVINSI

Dengan kewenangan baru yang lebih mengarah pada penyelesaian sengketa dan mengadili pelanggaran serius, keanggotaan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi haruslah diisi oleh orang-orang yang memiliki latar belakang keilmuan di bidang pemilu dan hukum pemilu yang tidak diragukan. Karena akan bertindak sebagai pemutus sengketa bahkan pengadil terhadap pelanggaran serius yang bisa berujung pada hukuman diskualifikasi, dengan demikian Bawaslu dan Bawaslu provinsi hendaknya diisi oleh orang-orang dengan usia minimal 40 tahun. Usia tersebut umumnya dianggap sebagai usia matang untuk menjadi pengadil dan pemutus sengketa. Diharapkan yang mengisi keanggotaan di Bawaslu dan Bawaslu Provinsi adalah orang-orang yang selama ini dihormati (*respected*) karena dedikasi dan keilmuannya dalam bidang pemilu dan hukum pemilu. Mereka bisa saja terdiri dari mantan-mantan hakim konstitusi dan mantan-mantan anggota KPU yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai berhasil dan bersih dari praktik-praktik menyimpang.



# DAFTAR PUSTAKA

## **Buku dan Makalah**

International Idea. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia Kerjasama International IDEA-Cetro-Bawaslu RI: Jakarta. 2011.

Ramlan Surbakti. *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis, Kemitraan*, Jakarta. 2008.

Refly Harun, *Desain Sengketa dan Perselisihan Hasil Pemilu Ke depan*. Makalah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) Perludem, Jakarta, 21 September 2014.

Tomas Meyer. *Democracy: An Introduction For Democratic Practice*. Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Indonesia Office. 2002.

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

Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

Konstitusi,

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan KPU Nomor 1 tahun 2013 sebagaimana telah diubah Peraturan KPU Nomor 5 15 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Peraturan Bersama KPU-Bawaslu dan DKPP Nomor 1-11-13 Tahun 2012 tentang Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum.

## **Putusan Pengadilan**

### *Mahkamah Konsitusi*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 22-24/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 114/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12-02/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 04-03/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 09-04/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 03-05/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 07-06/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 10-07/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 11-08/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 06-09/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-10/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 05-14/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 08-15/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-12/PHPU.DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 01-16/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 02-14/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 03-30/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 04-25/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 05-16/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 06-32/PHPU.DPD/XII/2014
Putusan Mahkamah	Konstitusi No. 07-32/PHPU.DPD/XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 08-22/PHPU.DPD/  
XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 09-09/PHPU.DPD/  
XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10-02/PHPU.DPD/  
XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 11-19/PHPU.DPD/  
XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 12-13/PHPU.DPD/  
XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 07-32/PHPU.DPD/  
XII/2014

*Pengadilan Negeri*

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 581/  
PID.B/2014/PN Tjk pada 10 Juni 2014

Putusan Pengadilan Negeri Lembata, NTT Nomor 8/Pid.  
Sus/2014/PN Lbt pada 8 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Belitung Nomor 1/PID.S/2014/  
PN.Blt pada 28 April 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 514/  
PID.B/2014/PN Tjk pada 23 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 530/  
PID.B/2014/PN Tjk pada 22 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Solok Nomor: 25/Pid. Sus/2014/  
PN.Slk,

Putusan Pengadilan Negeri Kepanjen-Malang Nomor 0003/  
PID.S/2014/PN Kjn pada 29 April 2014

Putusan Pengadilan Negeri Maros Nomor 68/PID.B/2014/

PN Maros, Sulawesi Selatan pada 5 Mei 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Nomor 169/Pid.Sus/2014/  
PN.Tasikmalaya pada 8 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Kisaran Nomor 229/  
PID.B/2014/PN Kisaran Sumut pada 9 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Kisaran Nomor 271/  
PID.B/2014/PN Kisaran pada 28 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Simalungun Nomor : 01/  
Pid.S/2014/PN.Sim. pada 3 Juni 2014

Putusan Pengadilan Negeri Kisaran Nomor : 224/  
Pid.B/2014/PN.KIS pada 9 Mei 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Kuningan Nomor 02/Pid.  
Pemilu/2014/PN Kng pada 22 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Denpasar Nomor 327/PID.Sus-  
Pemilu/2014/PN Dps pada 8 Mei 2014

Putusan Pengadilan Negeri Rote Ndao Nomor 1/  
PID.S/2014/PN. Rnd pada 12 Mei 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Luwuk Nomor 145/PID.B/2014/  
PN.Lwk pada 4 Juli 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Labuha Nomor 58/PID.B/2014/  
PN. Lbh pada 30 April 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungpinang Nomor 119/  
PID.B/2014/PN .Tpi pada 19 Mei 2014.

Putusan Pengadilan Negeri Rantau Nomor 135/PID.  
SUS/2014/PN.Rtu pada 5 Juni 2014

Putusan Pengadilan Negeri Tanjungkarang Nomor 87/  
PID.B/2014/PN.Tjk pada 23 Juni 2014.

*Pengadilan Tinggi*

- Putusan Pengadilan Tinggi Padang No 01/Pid.Sus/Pml/2014/Pt.Pdg.
- Putusan Pengadilan Tinggi Surabaya Nomor 223/PID/2014/PT.SBY pada 12 Mei 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Tanjungkarang Nomor 61/Pid./2014/PT TJK pada 6 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Tanjungkarang Nomor 57/PID/2014/PT.TJK pada 5 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Pekanbaru Nomor 154/PID.SUS/2014/PTR pada 25 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Tanjungkarang Nomor 71/Pid./2014/PT TJK pada 30 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Banten Nomor : 02 /PID.PEMILU/ 2014 / PT.BTN pada 3 Juni 2014
- Putusan Pengadilan Tinggi Maluku Utara Nomor No: 09/Pid.Sus/2014/TTE pada 16 Mei 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Pekanbaru Nomor : 120/PID.SUS/2014/PTR pada 20 Mei 2014
- Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 345/PID/2014/PT-MDN pada 24 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Medan Nomor 332/PID/2014/PT-MDN pada 10 Juni 2014
- Putusan Pengadilan Tinggi Semarang Nomor 107/ Pid.Sus /2014/PT.SMG pada 24 April 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Jayapura Nomor 45/Pid.Sus/2014/PT.JAP pada 3 Juni 2014.
- Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor Nomor 159/Pid.Sus/Pemilu /2014/PT BDG pada 2 Juni 2014
- Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 164 /Pid.Sus/Pemilu/2014/PT.BDG pada 9 Juni 2014.

Putusan Pengadilan Tinggi Pekanbaru Nomor 154/PID.  
SUS/2014/PTR pada 25 Juni 2014

Putusan DKPP

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor.  
45/DKPP-PKE-III/2014 pada 23 Mei 2014.

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor.  
51/DKPP-PKE-III/2014 pada 24 Juni 2014

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor.  
70/DKPP-PKE-III/2014 pada 4 Juni 2014

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor:  
243/Dkpp-Pke-III/2014 pada 10 September 2014

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor  
No. 180/DKPP-PKE-III/2014 pada 21 Agustus 2014.

### **Permohonan PHPU DPR dan DPD**

Permohonan Partai Nasdem No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan PKB No. 12-02/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PKS No. 04-03/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PDIP No. 09-04/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Golkar No. 03-05/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan Partai Gerindra No. 07-06/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Demokrat No. 10-07/PHPU.DPR-  
DPRD/XII/2014

Permohonan PAN No. 11-08/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PPP No. 06-09/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Partai Hanura No. 02-10/PHPU.DPR-DPRD/  
XII/2014

Permohonan PBB No. 05-14/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PKPI No. 08-15/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan PNA No. 02-12/PHPU.DPRD/XII/2014

Permohonan PDA No. 01-01/PHPU.DPR-DPRD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Jatim No. 01-16/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Jateng No. 02-14/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Maluku No. 03-30/  
PHPU.DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Gorontalo No. 04-25/  
PHPU.DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Jatim No. 05-16/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 06-32/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 07-32/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Kalsel No. 08-22/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Bengkulu No. 09-09/  
PHPU.DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Sumut No. 10-02/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD NTT No. 11-19/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Banten No. 12-13/PHPU.  
DPD/XII/2014

Permohonan Calon Anggota DPD Papua No. 07-32/PHPU.  
DPD/XII/2014

### **Website**

<http://pemilu.metrotvnews.com>

[www.tribunnews.com](http://www.tribunnews.com)

[www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id)

[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)

<http://mediacenter.kpu.go.id>

<http://nasional.kompas.com>

<http://news.detik.com>

<http://bantenraya.com>

[www.tempo.co](http://www.tempo.co)

### **Hasil Wawancara/Diskusi Terbatas**

Pernyataan Encih Kusumawati, paralegal pemilu wilayah Jakarta, dalam kegiatan konsolidasi paralegal Jakarta pada 5 Juli 2014.

Pernyataan Abdullah Dahlan, Koordinator Divisi Korupsi Politik ICW, pada Temu CSO Pemantau Pemilu 19 Mei 2014, di Jakarta.

Pernyataan tim paralegal pemilu kepada Komisioner Bawaslu, 5 Juni 2014, di Kantor Bawaslu Republik Indonesia.

Pernyataan Prof. Hamdi Muluk, Pada FGD Polemik Defenisi Kampanye Pemilu, Pada 28 Februari 2014.

Pernyataan Abdul Azis, Direktur Lembaga Bantuan Hukum Makassar, disampaikan dalam konsolidasi paralegal pemilu menjelang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014, pada 12 Juni 2014.

Pernyataan Zulkifli, Koordinator Program Paralegal Pemilu Perludem Untuk Wilayah Sulawesi Selatan, Pada acara temu nasional paralegal pemilu di Jakarta, pada 4 Juni 2014.

Pernyataan Pengacara Ahsanul Qosasih, Pada 25 Juni 2014, Pukul 17.30 WIB.

# PROFIL PENULIS



**VERI JUNAIDI** Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kemudian gelar Master Hukum diraih di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu hukum pemilu dan ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di Media Nasional Republika, Jurnal Nasional, dan

Suara Karya. Tulisan ilmiah tersebar di beberapa jurnal, seperti Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, yang salah satu judulnya "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu". Buku terakhir yang dikeluarkan Veri berjudul "Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator". Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.



## **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 memilih bergabung dengan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) sejak Juni 2013 sampai sekarang. Di Perludem aktif menggeluti isu-isu penegakan hukum pemilu. email: fadlifhwa@gmail.com.



## **FIRMANSYAH ARIFIN**

Menyelesaikan sarjana hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Solo. Pernah bergiat di LBH Jakarta. Setelah itu, Firman aktif di Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), yang kemudian menjadi koordinator di lembaga tersebut. Selepas dari KRHN, Firmansyah menjadi tim ahli di Komisi Yudisial (KY) Republik Indonesia

pada 2010-2013. Selesai menjadi tim ahli di KY, Firmansyah menjadi Sekretaris Eksekutif di Indonesia Legal Roundtable (ILR) sejak 2014-sekarang.



# PROFIL PERLUDEM

## 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