

Hasil kajian yang berjudul Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 ini adalah sebuah kerja bersama antara Electoral Research Institute (ERI) dengan para peneliti yang tersebar di sepuluh provinsi mulai dari Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Papua. Walaupun riset ini meskipun dilakukan secara singkat—sekitar tiga bulan, namun tetap mengikuti kaidah-kaidah akademik dalam melakukan studi evaluasi.

Dari analisis dan temuan-temuan di 10 daerah yang diteliti, kebutuhan untuk terus mengawal penyelenggaraan pemilu yang transparan, akuntabel, berintegritas, dan berkualitas menjadi suatu keniscayaan bagi semua pihak yang menginginkan kualitas penyelenggaraan pemilu terjaga dengan baik.

Evaluasi penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 merupakan bagian dari rangkaian pembentukan lembaga riset (ERI) yang antara lain ingin mendorong agar hasil-hasil kajian dapat menjadi dasar bagi lahirnya kebijakan-kebijakan kepemiluan di Indonesia pada umumnya dan perbaikan tata kelola penyelenggaraan pemilu pada khususnya.

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014

Editor:  
Moch. Nurhasim  
Sri Nuryanti, Sri Yanuarti

Sekretariat  
Electoral Research Institute (ERI)  
Gedung Widya Graha Lt.III  
Jl. Jend. Gatot Subroto Kav.10 Jakarta  
[www.eri-indonesia.org](http://www.eri-indonesia.org)

ISBN 978-979-3384-74-0



9 789793 384740

Evaluasi  
Pemilu Legislatif 2014

Editor: Moch. Nurhasim,  
Sri Nuryanti, Sri Yanuarti



# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014



# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014

Kontributor:

Moch. Nurhasim, Sri Yanuarti, Sri Nuryanti,  
Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, Titi Anggraini, Bambang Eka  
Cahaya Widodo, Mada Sukmajati, Mawardi Ismail, Ayi Jufridar  
Hafiz Ansyari, Syahrani Ambo Oga, Jayadi Nas, Andi Tenri  
Sompaa, Hasyim Asy'ari, Andreas Pandiangan, Ferry Daud Liando,  
Yessy Momongan, S. Aminah, Dwi Windyastuti,  
Rudi Rohi, Maryati H. Adoe

Editor:

Moch. Nurhasim,  
Sri Nuryanti, Sri Yanuarti

Diterbitkan atas kerja sama:

Electoral Research Institute (ERI), Pusat Penelitian Politik  
(P2Politik) LIPI dan The Australian Electoral Commission (AEC)



Jakarta, 2015

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014

Kontributor:

Moch. Nurhasim, Sri Yanuarti, Sri Nuryanti,  
Mardyanto Wahyu Tryatmoko, Titi Anggraini, Bambang Eka Cahya Widodo,  
Mada Sukmajati, Mawardi Ismail, Ayi Jufridar Hafiz Ansyari,  
Syahrani Ambo Oga, Jayadi Nas, Andi Tenri Sompia,  
Hasyim Asy'ari, Andreas Pandiangan, Ferry Daud Liando,  
Yessy Momongan, S. Aminah, Dwi Windyastuti,  
Rudi Rohi, Maryati H. Adoe

Editor:

Moch. Nurhasim  
Sri Nuryanti, Sri Yanuarti

ISBN: 978-979-3384-74-0

iii + 579 hlm; 14,5 x 23 cm  
Disain cover & tata letak isi: Prayogo

Diterbitkan atas kerja sama:

Electoral Research Institute (ERI), Pusat Penelitian Politik (P2Politik) LIPI dan  
The Australian Electoral Commission (AEC)



Sekretariat ERI:  
Gedung Widya Graha Lt.III  
Jl. Jend. Gatot Subroto Kav. 10, Jakarta Selatan 12710  
[www.eri-indonesia.org](http://www.eri-indonesia.org)

## KATA PENGANTAR

Hasil kajian yang berjudul Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 ini adalah sebuah kerja bersama antara Electoral Research Institute (ERI) dengan para peneliti yang tersebar di sepuluh provinsi mulai dari Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Papua. Walaupun riset ini meskipun dilakukan secara singkat—sekitar tiga bulan, namun tetap mengikuti kaidah-kaidah akademik dalam melakukan studi evaluasi.

Evaluasi penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 merupakan bagian dari rangkaian pembentukan lembaga riset (ERI) yang antara lain ingin mendorong agar hasil-hasil kajian dapat menjadi dasar bagi lahirnya kebijakan-kebijakan kepemiluan di Indonesia pada umumnya dan perbaikan tata kelola penyelenggaraan pemilu pada khususnya.

Temuan di sepuluh provinsi yang dihasilkan oleh riset ini selain memperkaya khazanah akademik tentang pemilu, evaluasi yang dihasilkan juga diharapkan dapat mendorong kualitas penyelenggaraan pemilu yang lebih baik di masa mendatang. Titik tekan evaluasi pada kajian ini meliputi beberapa aspek, antara lain kerangka pengaturan, proses pemilu dan pasca pemilu. Dari ketiga aspek tersebut, ada beberapa temuan yang perlu menjadi perhatian bersama bagi semua pihak yang peduli pada kualitas pemilu di Indonesia. Pertama, ada persoalan yang terus “berulang” dari pemilu ke pemilu. Salah satunya ditunjukkan oleh persoalan akurasi data pemilih yang seakan-akan menjadi masalah “abadi,”

pemilu Indonesia. Kedua, dengan varian yang berbeda-beda di sepuluh provinsi yang diteliti, integritas penyelenggara pemilu membutuhkan perhatian serius karena persoalannya hampir mirip berkaitan dengan kemampuan dan integritas. Gejala yang hampir sama tampak pada masih tradisionalnya cara rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc* di hampir seluruh wilayah yang diteliti. Sumber penyelenggara pemilu *ad hoc* yang berasal dari orang-orang yang ditunjuk oleh pemerintah desa menyebabkan penyelenggara pemilu di garda paling depan ini cenderung diisi oleh orang-orang yang sama dari pemilu ke pemilu. Bahkan tak sedikit, fenomena para petugas TPS yang sudah berkerja sejak tahun 1970-an terjadi di seluruh daerah yang diteliti. Regenerasi petugas pemilu *ad hoc* yang melibatkan kaum muda sebagai penyelenggara masih belum terjadi, bahkan sulit dilakukan.

Hasil evaluasi juga menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemilu tidak semata-mata urusan teknis kepemiluan. Ada pengaruh faktor-faktor budaya di setiap daerah yang diteliti dalam setiap proses dan dinamika penyelenggaraan pemilu. Faktor-faktor eksternal tersebut memang derajatnya berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain, tetapi memiliki kontribusi yang penting bagi kelancaran dan kesuksesan penyelenggaraan pemilu.

Pemilu sebagai indikator penerapan demokrasi pada suatu negara, kualitasnya ditentukan oleh sejauhmana mekanisme dalam mengisi jabatan-jabatan politik dilakukan secara adil, transparan, berintegritas dan berkualitas. Kualitas penyelenggaraan pemilu bukan lagi menjadi isu pada negara-negara yang menganut demokrasi, tetapi telah menjadi sebuah keharusan sekaligus kebutuhan agar manajemen pemilu dapat menjadi perantara bagi pemilih (konstituen) dalam menggunakan hak politiknya. Jaminan hak politik dan suara pemilih pada pemilu juga perlu memperoleh jaminan dan kemudahan pada setiap penyelenggaraan pemilu.

Dari hasil kajian ini, masing-masing bab di 10 daerah penelitian memiliki ciri khasnya sendiri-sendiri yang tidak sama antara satu bab dengan bab lainnya. Temuan-temuan mereka juga memiliki titik tekan yang berbeda-beda, meskipun variabel dan indikator yang diamati sama. Demikian pula dengan rekomendasi perbaikan yang dihasilkan oleh kajian ini masing-masing daerah penelitian memberikan rekomendasi perbaikan sesuai dengan konteks dan proses pemilu di wilayahnya.

Dari analisis dan temuan-temuan di 10 daerah yang diteliti, kebutuhan untuk terus mengawal penyelenggaraan pemilu yang transparan, akuntabel, berintegritas, dan berkualitas menjadi suatu keniscayaan bagi semua pihak yang menginginkan kualitas penyelenggaraan pemilu terjaga dengan baik.

Semoga hasil kajian ini bermanfaat bagi para pembaca pada umumnya, dan khususnya sebagai pembelajaran bagi para penyelenggara pemilu di semua tingkatan pada masa mendatang.

Terakhir, selaku editor, kami mengucapkan terima kasih kepada para peneliti yang tergabung dalam riset singkat untuk mengevaluasi penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014. Terima kasih juga kami sampaikan kepada semua narasumber yang telah memberikan informasi dan data kepada para peneliti yang tidak mungkin kami sebutkan satu persatu. Terima kasih disampaikan pula kepada *Australian Electoral Commission* atas dukungannya, sehingga riset ini dapat dilakukan dalam rangka memberikan masukan bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu di Indonesia. □

Jakarta, Mei 2015

Editors





# DAFTAR ISI

Kata Pengantar \_\_\_\_ v  
Daftar Isi \_\_\_\_ ix  
Daftar Singkatan \_\_\_\_ xi  
Ringkasan Eksekutif \_\_\_\_ xv

## **BAB 1**

### **Evaluasi Pemilihan Umum Legislatif 2014: Sebuah Catatan Pendahuluan**

*Oleh: Moch. Nurhasim, Sri Yanuarti, Sri Nuryanti, \_\_\_\_1*

## **BAB 2**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Provinsi DKI Jakarta**

*Oleh: Mardiyanto Wahyu Tryatmoko dan Titi Anggraini \_\_\_\_25*

## **BAB 3**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif Tahun 2014: Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta**

*Oleh: Bambang Eka Cahya Widodo dan Mada Sukmajati \_\_\_\_117*

## **BAB 4**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif Tahun 2014: Provinsi Aceh**

*Oleh: Mawardi Ismail dan Ayi Jufridar \_\_\_\_199*

## **BAB 5**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif Tahun 2014: Provinsi Kalimantan Selatan**

*Oleh: Hafiz Ansyari dan Syahrani Ambo Oga \_\_\_\_235*

## **BAB 6**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif Tahun 2014: Provinsi Sulawesi Selatan**

*Oleh: Jayadi Nas dan Andi Tenri Sempa* \_\_\_\_273

## **BAB 7**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Provinsi Papua**

*Oleh: Moch. Nurhasim* \_\_\_\_319

## **BAB 8**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Provinsi Jawa Tengah**

*Oleh: Hasyim Asy'ari dan Andreas Pandiangan* \_\_\_\_345

## **BAB 9**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Provinsi Sulawesi Utara**

*Oleh: Ferry Daud Liando dan Yessy Momongan* \_\_\_\_399

## **BAB 10**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Provinsi Jawa Timur**

*Oleh: S. Aminah dan Dwi Windyastuti* \_\_\_\_465

## **BAB 11**

### **Evaluasi Pemilu Legislatif 2014: Studi Kasus Nusa Tenggara Timur**

*Oleh: Rudi Rohi dan Maryati H. Adoe* \_\_\_\_543

## DAFTAR SINGKATAN

APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
Bimtek	Bimbingan Teknis
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
BPS	Badan Pusat Statistik
CV	Curriculum Vitae
DAK	Data Agregat Kependudukan
DAP	Dewan Adat Papua
Dapil	Daerah Pemilihan
DCS	Daftar Calon Sementara
DCT	Daftar Calon Tetap
DKI	Daerah Khusus Ibu Kota
DKPP	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DP4	Data Penduduk Potensial Pemilihan Umum
DPC	Dewan Pengurus Cabang
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPD	Dewan Pengurus Daerah
DPK	Daftar Pemilih Khusus
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRP	Dewan Perwakilan Rakyat Papua
DPT	Daftar Pemilih Tetap
DPTb	Daftar Pemilih Tambahan
ERI	Electoral Research Institute
FPAN	Fraksi Partai Amanat Nasional
FPKB	Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
Gakkumdu	Penegakan Hukum Terpadu
HAM	Hak Asasi Manusia

Hanura	Hati Nurani Rakyat
IT	Information Technologi
Jateng	Jawa Tengah
Jatim	Jawa Timur
KIPP	Komite Independen Pemantau Pemilu
KK	Kartu Keluarga
KKN	Kolusi Korupsi Nepotisme
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Umum
KTP	Kartu Tanda Penduduk
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
MRP	Majelis Rakyat Papua
NasDem	Nasional Demokrat
NGO	Non Government Organization
NIK	Nomor Induk Kependudukan
NKK	Nomor Kartu Keluarga
NTT	Nusa Tenggara Timur
NU	Nahdlatul Ulama
OPOVOV	One Person, One Vote, One Value
Ormas	Organisasi Masyarakat
P4B	Pendaftaran Pemilih dan Pendatan Penduduk Berkelanjutan
PAC	Pengurus Anak Cabang
PAN	Partai Amanat Nasional
Pansus	Panitia Khusus
PAW	Pergantian Antar Waktu
PBB	Partai Bulan Bintang
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PHPU	Perselihan Hasil Pemilihan Umum
PKPI	Partai Keadilan dan Perjuangan Indonesai
PKPU	Peraturan Komisi Pemilihan Umum
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Polda	Kepolisian Daerah

Polri	Kepolisian Republik Indonesia
PPD	Panitia Pemilihan Daerah
PPK	Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	Panitia Pemungutan Suara
PPUA Penca	Pusat Pemilu Akses Penyandang Cacat
PSU	Pemungutan Suara Ulang
PT	Parliamentary Threshold
PTTUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
PTUN	Pengadilan Tinggi Usaha Negara
RRI	Radio Republik Indonesia
RT	Rukun Tetangga
RUU	Rancangan Undang-Undang
RW	Rukun Warga
SDM	Sumber Daya Manusia
Sidalih	Sistem Pendaftaran Pemilih
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
Timsel	Tim Seleksi
TPS	Tempat Pemungutan Suara
TVRI	Televisi Republik Indonesia
USAID	United States Agency for International Development
UU	Undang-Undang
WNI	Warga Negara Indonesia



## RINGKASAN EKSEKUTIF

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014:

Aceh, Kalimantan Selatan, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, dan Papua

### Latar Belakang

Pemilihan umum merupakan instrumen demokrasi yang amat penting dan strategis bagi suatu bangsa. Pemilu bukan saja menunjukkan sejauhmana pemilih memiliki kedaulatan dalam menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen, tetapi juga dapat menentukan kehidupan politik lima tahunan. Arti penting pemilu sebagai salah satu instrumen bagi pemilih tersebut ditentukan oleh sejauhmana penyelenggaraannya mengikuti prinsip-prinsip pemilu yang demokratis, berkualitas, dan memberikan jaminan keadilan kepada setiap warga negara. Kualitas sebuah pemilu sekurang-kurangnya ditentukan oleh apakah penyelenggaraan pemilu berlangsung secara jujur, adil, bebas, rahasia, damai, dan demokratis. Juga ditentukan oleh adanya jaminan atas hak-hak setiap warga negara pada seluruh proses penyelenggaraan pemilu. Yang juga sama pentingnya ialah apakah hak-hak politik pemilih itu diwadahi, dijaga atau dipelihara dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam proses penyelenggaraannya, apakah pemilu memberi kemudahan bagi pemilih dan warga negara yang telah memiliki hak pilih untuk menggunakan suaranya.

Sejumlah hal di atas merupakan faktor-faktor kunci dalam mendorong penyelenggaraan pemilihan umum agar



berlangsung aman, damai, jujur, adil, bebas, rahasia dan demokratis. Jaminan penyelenggaraan seperti itu penting karena pada dasarnya arah penyelenggaraan pemilu harus dapat mengayomi dan mewadahi semua hak-hak politik warga negara dan pemilih sesuai dengan prinsip kesetaraan—*one person, one vote, one value (OPOVOV)*—dan prinsip-prinsip keadilan politik. Pengaturan dan manajemen penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu faktor agar pemilu dapat mewujudkan harapan bagi semua pihak terhadap kualitas proses dan hasil pemilu.

Sejumlah kriteria ideal tersebut memerlukan adanya manajemen penyelenggaraan pemilu dalam mengatur *electoral cycle* yang sesuai dengan kaidah-kaidah pemilu yang demokratis dan berkualitas. *Electoral cycle* tersebut meliputi sejauhmana *legal framework* atau *electoral law* (kerangka pengaturan) dapat menjadi pedoman yang memberikan jaminan bagi kepastian hukum dan kualitas setiap tahapan-tahapan pemilu lainnya seperti registrasi pemilih; pendidikan politik; perencanaan dan pelaksanaan pemilu oleh KPU; kampanye; pencalonan atau kandidasi; verifikasi partai politik; kemudahan bagi kelompok perempuan dan difabel; jaminan pemberian dan akurasi penghitungan; terkelolanya perselisihan pemilu dan suksesnya agenda politik pasca pemilu. Hasil sebuah pemilu—baik atau buruk, berkualitas atau tidak, secara empiris ditentukan oleh manajemen pemilu dalam mengimplementasikan *electoral cycle* di atas.

Selain dapat menentukan kualitas—baik atau buruk penyelenggaraan pemilu—dari *electoral cycle* itu juga akan dapat diketahui masalah-masalah atau problematika apa saja yang terjadi dan berulang pada setiap tahapan pemilu. Sebagai sebuah proses politik yang mendasar, proses penyelenggaraan pemilu membutuhkan suatu telaah secara objektif, agar dalam pelaksanaan pemilu lima tahun sekali, masalah-masalah tersebut tidak muncul atau terjadi kembali. Kalau pun akan

terjadi sudah ada antisipasi terhadap masalah yang mungkin akan berulang. Guna mencapai hal itu, evaluasi adalah sebuah keharusan—bukan dimaksudkan untuk mencatat kejelekan atau menjunjung kebaikan yang berlebihan, tetapi lebih dari itu adalah untuk menyempurnakan agar manajemen dan tata kelola penyelenggaraan pemilu makin baik dari waktu ke waktu. Untuk kebutuhan itu, Electoral Research Institute (ERI) melakukan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014, sebagai bagian dari upaya untuk memberikan masukan dan perbaikan terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia dituntut untuk menyelenggarakan pemilu dan pergantian kekuasaan secara ajek, lima tahun sekali. Pemilu legislatif terakhir yang telah berhasil diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD pada 9 April 2014. Banyak pihak memberikan apresiasi atas penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 yang berjalan lancar, aman, dan damai. Pemilu diselenggarakan untuk memilih 560 kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di 77 daerah pemilihan; memilih 132 kursi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tersebar di 33 provinsi. Di tingkat provinsi, pemilu juga diselenggarakan untuk memilih 2.112 kursi yang diperebutkan pada 259 daerah pemilihan. Pada tingkat kabupaten/kota, pemilu dilakukan untuk memilih 16.895 kursi yang tersebar pada 2.102 daerah pemilihan. Penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD juga sangat fantastis, karena pemilu dilaksanakan untuk memilih calon anggota DPR sebanyak 6.720 orang; 946 orang calon anggota DPD, 25.644 orang calon anggota DPRD Provinsi; dan 210.720 orang calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Sebuah data yang fantastis dengan tingkat kerumitan pemilihan umum yang tinggi. Dapat dibayangkan, untuk memilih calon-calon wakil rakyat tersebut, diperlukan kurang

lebih 5 juta orang sebagai penyelenggara pemilu. Dari segi pengelolaan manajemen kegiatan itu bukanlah jumlah yang sedikit. Sementara dari segi teknis kepiluan, selain petugas yang begitu besar, KPU sebagai penyelenggara pemilu juga harus menyiapkan 33 jenis kertas suara untuk memilih calon anggota DPD, 77 jenis suara untuk memilih calon anggota DPR, 259 jenis suara untuk memilih anggota DPRD Provinsi, dan 2.102 suara untuk memilih calon anggota DPRD kabupaten/kota. Sebuah persiapan logistik yang super besar dan banyak yang harus didistribusikan dalam waktu yang bersamaan di seluruh Indonesia. Selain teknis seperti itu, penyelenggaraan pemilu juga harus mengadministrasikan kurang lebih 184 juta pemilih yang tersebar di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, perekaman dan evaluasi proses penyelenggaraan pemilu di atas diperlukan agar dapat diketahui kekurangan dan masalah-masalah yang sering dihadapi.

Penelitian ini salah satunya dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi teknis bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan problematik yang masih sering terjadi pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain kebutuhan memberikan masukan perbaikan, kajian singkat ini juga dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menjawab dua pertanyaan pokok penelitian sebagai berikut: pertama, sejauhmana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 memadai dan/atau memfasilitasi berlangsungnya pemilu yang jujur, adil, bebas, dan demokratis. Kedua, problem apa saja yang masih terjadi dalam penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 sehingga berdampak pada terhambatnya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif. Secara umum kajian ini memiliki empat tujuan yaitu: (1) membantu KPU dalam melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 secara objektif dan aplikatif; (2) pemetaan masalah-masalah yang menghambat penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014; (3) tersusunnya sebuah *guidance* dalam bentuk rekomendasi

strategis perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu mendatang (2019) agar masalah yang sama tidak terulang; dan (4) memberikan rekomendasi yang bersifat umum ditujukan kepada perancang Undang-Undang dalam rangka memperbaiki format atau desain peraturan perundangan-undangan tentang pemilu; dan rekomendasi yang bersifat khusus yang ditujukan kepada penyelenggara pemilu, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berkaitan dengan perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu di masa akan datang.

Secara metodologi, penelitian evaluasi Pemilu Legislatif 2014 tergolong riset dengan waktu pelaksanaan yang cepat, hanya sekitar dua (2) bulan. Metode evaluatif adalah sebuah metode riset yang bertujuan untuk mencari sesuatu yang berharga atau penting atas suatu kebijakan atau program. Penelitian evaluasi pada dasarnya dimaksudkan untuk mengetahui suatu kegiatan berkaitan dengan manfaatnya, hasilnya, dan kekurangan-kekurangan yang masih terjadi. Lokasi penelitian dilakukan di 10 daerah penelitian (provinsi) yang mewakili Indonesia Wilayah Barat; Indonesia Wilayah Tengah; dan Indonesia Wilayah Timur. Indonesia Wilayah Barat diwakili oleh DKI Jakarta; Jawa Tengah; Jawa Timur; DIY, dan Aceh. Sedangkan Wilayah Indonesia Tengah diwakili oleh NTT, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Kalimantan Selatan. Indonesia Wilayah Timur diwakili oleh Papua. Selain alasan perwakilan wilayah, alasan lainnya didasarkan pada pertimbangan jumlah pemilih dan penduduk dan masalah-masalah yang terjadi di masing-masing lokasi yang “minimal” dapat menggambarkan problematik penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014. Penentuan tema, variabel dan indikator evaluasi dilakukan melalui FGD dengan para peneliti yang meliputi tema kerangka pengaturan (*electoral law*); proses pemilu (*electoral process*); dan pascapemilu dengan variabel dan indikator yang telah ditentukan.

Untuk memperoleh hasil yang maksimal, metode pengumpulan data yang digunakan meliputi beberapa hal, yakni: (1) para peneliti mengumpulkan data yang bersumber dari laporan KPU, Bawaslu, persidangan MK dan DKPP, data dari para pemantau, dan data dari pihak lain yang relevan; (2) melakukan wawancara mendalam/indept interview secara tatap muka dengan penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau, pemilih, partai politik di tingkat provinsi; (3) melakukan wawancara melalui email dan telephone; dan (4) melakukan review dari berita-berita media terhadap kasus-kasus yang menonjol selama penyelenggaraan pemilu dan temuan-temuan penting dari pihak-pihak yang relevan.

### **Evaluasi Umum Pemilu Legislatif 2014**

Secara umum sulit dipungkiri bahwa keseluruhan proses penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu berlangsung relatif bebas, demokratis, dan damai. Hampir tidak ada gejolak politik yang menonjol yang berdampak pada instabilitas politik nasional terkait kekecewaan berbagai pihak yang berkepentingan terkait penyelenggaraan Pileg 2014. Keberhasilan penyelenggaraan pemilu legislatif keempat kalinya pascarejim otoriter Orde Baru dan dimaksudkan untuk memilih para anggota DPR, DPD, dan DPRD tersebut menandai semakin melembaganya mekanisme demokrasi sebagai pilihan bangsa Indonesia dalam menentukan para wakilnya di parlemen, baik untuk tingkat nasional (DPR dan DPD), maupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota (DPRD).

Namun demikian penyelenggaraan Pileg 2014 bukan tanpa cacat, kekurangan, dan kelemahan pula. Sebagian cacat, kekurangan, dan kelemahan Pileg 2014 berakar pada kerangka hukum dan atau regulasi yang mengatur pemilu legislatif tersebut, dan sebagian lainnya bersumber pada rendahnya komitmen para pihak yang berkepentingan dalam menegakkan aturan main proses penyelenggaraan pemilu.

Dalam kaitan tersebut di bawah ini akan dilakukan evaluasi umum Pileg 2014, baik ditinjau dari aspek kerangka hukum di satu pihak, dan proses penyelenggaraannya di pihak lain. Evaluasi lebih jauh dan terperinci—khususnya yang terjadi di 10 daerah penelitian—akan diuraikan pada bagian lain tulisan ini namun tidak terpisah dari bagian ini.

Pileg 2014 diselenggarakan atas dasar UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang merupakan revisi dari UU No. 10 Tahun 2008. Kecuali peningkatan persentase ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) agar dapat duduk di DPR dari 2,5 menjadi 3,5 persen, dan juga perubahan mekanisme penetapan perolehan kursi parpol dari tiga tahap menjadi dua tahap, hampir tidak ada perubahan mendasar lain yang diamanatkan UU Pileg 2014 dibandingkan UU sebelumnya. Di luar UU Pemilu, kerangka hukum lain yang mendasari penyelenggaraan Pileg 2014 adalah berbagai Keputusan KPU yang tidak lain merupakan operasionalisasi dan atau penjabaran dari berbagai ketentuan yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012.

Peningkatan persentase ambang batas parlemen tersebut diharapkan akan memperkecil jumlah parpol di DPR. Dengan jumlah parpol yang lebih sedikit di DPR diharapkan efektifitas fungsi parlemen khususnya dan pemerintahan pada umumnya lebih meningkat. Namun harapan tersebut tidak menjadi kenyataan karena jumlah parpol di DPR hasil Pileg 2014 justru bertambah dari sembilan menjadi 10 partai politik.

Sistem pemilu berikut unsur-unsur pokok yang melekat pada sistem pemilu tidak berubah alias sama dengan sistem Pileg 2009. Seperti pemilu sebelumnya, sistem Pileg 2014 masih menggunakan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak. Keempat unsur pokok sistem pemilu, yakni (1) besaran daerah pemilihan; (2) peserta pemilu dan pola pencalonan; (3) model penyuaaran;

dan (4) formula pemilihan dan penetapan calon terpilih, juga relatif tidak berubah.

Problematic yang muncul di balik berlakunya kembali sistem proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak adalah, *pertama*, mengerasnya konflik antarcalon anggota legislatif di dalam internal parpol dari Dapil yang sama. Para caleg parpol di Dapil yang sama bersaing saling memperebutkan suara konstituen dengan berbagai cara, termasuk dengan cara membeli dukungan dari para pemilih. Karena itu sistem pemilu yang telah berlaku sejak 2009 tersebut juga berdampak pada munculnya problematik *kedua*, yakni semakin intens dan masifnya politik uang yang dilakukan para caleg dalam rangka meraih dukungan sebesar-besarnya dalam Pileg 2014 yang lalu.

Terkait semakin kerasnya konflik antarcaleg di dalam internal parpol pada dapil yang sama tampaknya merupakan konsekuensi logis dari pilihan sistem pemilu yang membuka peluang besar bagi para caleg untuk bersaing secara tidak sehat di antara mereka. Problemnya, kerangka hukum tidak mengantisipasi lebih jauh persoalan yang berakar pada pilihan sistem pemilu tersebut. Sementara itu, praktik politik uang yang semakin masif namun kasus-kasusnya tidak pernah sampai ke ranah hukum bersumber pada lemahnya aturan main dan sanksi bagi para pelaku pelanggaran hukum pemilu, baik partai, caleg, maupun anggota masyarakat secara perorangan. Problem lain dari pengaturan pelanggaran pemilu, termasuk politik uang, adalah lemahnya kedudukan Bawaslu dan Panwaslu dalam menyelesaikan perselisihan dan pelanggaran pemilu, sementara pada saat yang sama tidak ada lembaga peradilan khusus pemilu yang dapat menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran, baik yang dilaporan masyarakat, caleg dan parpol maupun oleh lembaga pengawas pemilu sendiri.

Selain itu, kelemahan yang berulang dan muncul kembali di dalam UU Pemilu adalah masih banyaknya pasal dan ayat

dalam UU yang bersifat multitafsir atau yang ditafsirkan cenderung berbeda di antara para pemangku kepentingan pemilu. Problemnya, KPU selaku penyelenggara pemilu tidak memiliki otoritas untuk menafsirkan amanat UU Pemilu, sehingga tidak mengherankan jika peraturan dan atau ketentuan yang diterbitkan oleh KPU akhirnya menjadi tafsir baru atas perangkat hukum yang ada.

## **Temuan Penelitian di 10 Provinsi**

### **1. Problematik Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)**

Pengaturan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 diatur menurut UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. UU ini mengatur seluruh aspek penyelenggaraan hingga penyelesaian sengketa pemilu. Selain itu, pengaturan penyelenggaraan dan proses pemilu juga didasarkan pada Peraturan dan Keputusan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Dari segi pengaturan, UU No. 8/Tahun 2012 dan PKPU secara umum relatif “sudah mencukupi” sebagai payung hukum untuk menyelenggarakan Ppemilu Legislatif 2014 yang jujur, adil, bebas, rahasia dan demokratis.

Walau pun sudah ada kemajuan seperti itu, hasil temuan kajian ini menunjukkan bahwa dari segi pengaturan (*electoral law*) masih ada sejumlah kelemahan, masalah dan “penyimpangan” yang memengaruhi proses atau tahapan pemilu serta kualitas penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014. Salah satu indikator pemilu yang demokratis adalah adanya jaminan kepastian hukum. Kepastian hukum memenuhi setidaknya empat kategori, yaitu tidak ada kekosongan hukum, tidak saling bertentangan, tidak multi-tafsir, dan dapat dilaksanakan.

Dalam praktiknya, hasil temuan kajian ini menunjukkan bahwa kerangka hukum penyelenggaraan Pemilu Legislatif



2014 masih belum terhindar dari empat hal di atas. Bahkan distorsi, penyimpangan dan kesulitan penerapan kerangka hukum dalam penyelenggaraan pemilu masih saja terjadi, dan aturan berubah-ubah dengan cepat. Secara garis besar, temuan penelitian di 10 daerah penelitian mencatat sejumlah kasus menonjol yang diuraikan di bawah ini.

Pertama, ketentuan tentang jadwal tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014. Pada bagian akhir tentang tahapan Pemilu 2014, KPU menerbitkan Peraturan KPU No. 21 Tahun 2013 tanggal 4 November 2014, yang merupakan perubahan ke-6 dari Peraturan KPU No. 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Perubahan tahapan pemilu hingga yang keenam kalinya itu lebih dikarenakan pelaksanaan suatu tahapan tidak dapat dilaksanakan tepat waktu, sehingga berdampak kepada pelaksanaan tahapan pemilu berikutnya. Nampaknya KPU mengambil langkah perubahan tahapan itu dalam rangka untuk melindungi aspek legalitas pelaksanaan suatu tahapan pemilu yang tidak tepat waktu berdasarkan ketentuan dalam tahapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidaktepatan pemenuhan jadwal waktu pelaksanaan tahapan pemilu itu di antaranya dalam kegiatan pendaftaran, verifikasi dan penetapan peserta pemilu, dan dalam tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Kedua, ketentuan yang mengatur mengenai jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya di TPS pada hari pemungutan suara, tidak seragam pada tingkat implementasi. Ketentuan tentang pemilih yang belum terdaftar dalam DPT dan dapat menggunakan hak pilihnya adalah harus terdaftar di dalam DPKTb, dan penggunaannya hanya untuk warga setempat yang sesuai dengan domisili pemilih di TPS yang bersangkutan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2013 yang diubah menjadi Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur mengenai

Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilu Legislatif 2014. Peraturan tersebut tertanggal 21 Maret 2014 yang menjadi dasar adanya Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb).

Pengaturan tersebut waktunya terlalu “mepet,” karena hanya 20 hari dari rentang waktu pemberian suara. Apalagi ada tambahan pasal, khususnya Pasal 8 A, pasal baru yang disisipkan dengan bunyi: “Bagi Pemilih yang akan memberikan suara di TPS lain, tetapi kesulitan mendapatkan Model A5 dari PPS asal, maka Pemilih yang bersangkutan dapat meminta Model A5 dari KPU Kabupaten/Kota tujuan paling lambat 10 (sepuluh) hari sebelum hari dan tanggal Pemungutan Suara.” Ketentuan ini “ambivalen,” karena dikeluarkan 20 hari menjelang hari H pemberian suara. Selain itu, pengertian DPKTb juga berbeda dengan implementasi pelaksanaan pada Pemilu Legislatif 2014. Pada PKPU No 26 Tahun 2013 Pasal 8 disebut bahwa DPKTb sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b adalah “Pemilih yang karena keadaan tertentu tidak dapat memberikan suara di TPS asal tempat Pemilih terdaftar dalam DPT dan memberikan suara di TPS lain.” Demikian pula pada PKPU No. 5 Tahun 2014, juga disebutkan demikian.

Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014, DPKTb/DPK diisi oleh para pemilih yang menggunakan KTP atau memiliki bukti identitas lain pada hari H pemberian suara, dan proses pemberian suaranya menunggu pada pukul 12.00 setelah pemilih yang terdaftar pada DPT selesai memberikan suara. Padahal dalam Pasal 10 Ayat 2 PKPU No. 26 Tahun 2013 disebutkan pemilih khusus tersebut harus melapor kepada PPS sejak tanggal ditetapkan DPT oleh KPU Kabupaten/Kota sampai dengan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari dan tanggal pemungutan suara, dengan menunjukkan KTP atau identitas lain dari RT/RW/kepala dusun/kepala desa/luruh setempat. Tahapan-tahapan pada Pasal 10 Ayat 2 PKPU

No. 26 Tahun 2013 ini hampir tidak diikuti, karena pemilih yang memiliki KTP atau identitas lain langsung datang ke TPS untuk mendaftar, dan diberikan hak untuk memberikan suara setelah pukul 12.00 waktu setempat.

Ketiga, PKPU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; yang tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Salah satunya adalah Peraturan KPU yang mengatur verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan hanya sampai ke tingkat kabupaten/kota, padahal UU Nomor 8 Tahun 2012 mengharuskan verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan. Dengan ketentuan yang diatur PKPU seperti ini, banyak parpol yang berhasil lolos dalam verifikasi di Kalsel, padahal andaikata verifikasi dilaksanakan sampai ke tingkat kecamatan sebagaimana diamanahkan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012, parpol yang lolos tidak sebanyak sekarang.

Keempat, implementasi regulasi pemilu yang tidak mudah. Praktik di lapangan menunjukkan bahwa unsur penegak hukum yang tergabung dalam Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) tidak memiliki pemahaman yang sama. Sering terjadi perbedaan pemahaman antara unsur kepolisian dan kejaksaan dalam memaknai suatu pelanggaran. Hal itu sebagai dampak dari mereka tidak sepenuhnya terlibat dalam keseluruhan proses dan tahapan penyelenggaraan pemilu, sehingga selain beda tafsir atas suatu pelanggaran pemilu, mereka juga kesulitan untuk membangun kerja sama yang terpadu. Perbedaan tafsir antar penegak hukum pidana pemilu juga acapkali terjadi. Tidak jarang, pengawas pemilu berbeda pendapat dengan polisi dan jaksa. Pengawas menganggap sudah cukup bukti terhadap suatu tindakan sebagai pidana pemilu, tetapi polisi dan jaksa menilai bukti masih kurang.

Kelima, keabsahan suara sah yang meliputi 15 kategori, ternyata dalam implementasinya banyak perlakuan yang berbeda antar petugas KPPS dalam menentukan suara sah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perbedaan perlakuan terhadap penentuan suara sah itu berkaitan dengan keberhasilan sosialisasi atau pelatihan teknis bagi anggota KPPS, sehingga berakibat kepada beragamnya implementasi pemaknaan atau multi-tafsir terhadap suara sah.

Keenam, masih terjadi inkonsistensi antarketentuan. Inkonsistensi ini misalnya terlihat pada ketentuan yang mengatur mengenai pelanggaran kampanye pemilu seperti telah diatur pada Pasal 86 Ayat (1) huruf a sampai j. Dalam praktik di lapangan—pelanggaran itu hanya diperuntukkan bagi peserta kampanye atau petugas kampanye; sementara tim sukses calon tidak “dapat disentuh” oleh ketentuan pelanggaran yang diatur pada UU No. 8 Tahun 2012. Hal itu sebagai dampak dari Pasal 1 Ayat 26 UU N. 8 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa subjek hukum dari penyelenggaraan pemilu adalah peserta pemilu, dalam hal ini partai politik untuk DPR dan DPRD, dan perseorangan untuk pemilihan DPD. Padahal dalam praktiknya, yang melakukan kampanye calon anggota DPR dan DPRD adalah calon dan tim suksesnya atau petugas kampanye. Tim sukses atau petugas kampanye menjadi subjek hukum manakala didaftarkan ke KPU sesuai dengan tingkatannya sebagaimana diatur oleh PKPU No. 15/2013 Pasal 5 Ayat 1 dan Pasal 6 Ayat 3 dan 4. Definisi subjek hukum pada PKPU tersebut kaku, lemah, dan sempit, sehingga ada kekosongan hukum untuk menjerat pelanggaran dalam pemilu. Pengaturan mengenai kampanye dianggap “paling lemah,” karena ada perbedaan atau multi tafsir dalam menilai sebuah kejadian tergolong pelanggaran atau tidak.

Ketujuh, UU No. 8 Tahun 2012 dan PKPU belum efektif dan efisien dalam meminimalisir praktik penggunaan politik uang (*money politics*) dan bentuk-bentuk transaksi politik

lainnya. Regulasi mengenai politik uang ini dinilai kabur dan hukum acara serta ketentuan mengenai sanksi atas pelanggaran itu, masih lemah. Proses pembuktian politik uang yang tidak jelas menyebabkan pengaturan mengenai transaksi politik, politik uang dan imbal jasa sulit untuk diberantas.

Kedelapan, pengaturan yang mempermudah kelompok difabel dan kelompok-kelompok khusus sudah dikeluarkan oleh KPU. Sayangnya, dalam praktik penyelenggaraan pemilu, kemudahan bagi kelompok difabel dan kelompok-kelompok khusus ini masih belum dapat dipraktikkan sebagai bagian yang harus tersedia di setiap TPS, karena masih lemahnya data mengenai pemilih difabel atau kelompok berkebutuhan khusus di masing-masing TPS.

Kesembilan, kejelasan validitas pengisian form C1. Pengisian form CI merupakan sesuatu yang penting karena berkaitan dengan validitas hasil pemilu. Namun regulasi atau pengaturan yang dikeluarkan justru “tidak jelas,” atau kurang rigid. Sebagai contoh, pengisian form C1 justru tidak sesuai dengan norma, karena di pelbagai tempat terjadi pencoretan akibat kesalahan pencatatan. Regulasi yang mengatur mengenai itu dianggap kurang jelas, sehingga pencoretan form C1 terjadi secara masif. Hal itu justru akan berpengaruh pada validitas hasil pemilu itu sendiri, dan dapat membuka peluang terjadinya pelanggaran atau penyimpangan proses pemilu.

Kesepuluh, perbedaan tafsir soal pengaturan mengenai sistem noken yang tidak disinggung pada UU No. 8 Tahun 2012, yang kemudian dilarang oleh KPU telah memunculkan ketidakseragaman penyelenggaraan Pemilu Legislatif di Papua. KPU Provinsi Papua mengikuti larangan tersebut, tetapi beberapa KPUD dan penyelenggara pemilu *ad hoc* di tingkat bawah, khususnya PPS dan KPPS di beberapa wilayah pegunungan tidak bisa mencegah penerapan sistem noken pada Pemilu Legislatif 2014. Akibatnya, beberapa wilayah

pegunungan di Papua tetap menggunakan sistem noken sebagai sebuah cara pemilihan, bukan sebagai tempat suara.

Kesebelas, dalam ketentuan peraturan perundang-undangan telah ditetapkan bahwa penyelenggara pemilu *ad hoc*, khususnya untuk PPS dan KPPS/anggotanya, syarat pendidikan minimal yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan adalah berpendidikan SLTA atau sederajat. Dalam praktik di lapangan, KPUD Kabupaten/Kota kesulitan memenuhi ketentuan tersebut karena sulitnya mencari petugas PPS dan KPPS yang berijazah minimal SLTA atau sederajat. Hal itu justru mengganggu proses pengisian penyelenggara pemilu *ad hoc* di beberapa wilayah atau daerah.

Keduabelas, khusus berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu di Aceh, terdapat masalah pengaturan mengenai posisi Komisi Independen Pemilu (KIP) Aceh. Persoalan itu antara lain berkaitan dengan: pertama, pengaturan syarat yang berbeda dalam rekrutmen penyelenggara pemilu di daerah. Hal itu tampak dari kasus Aceh, yang standar rekrutmennya justru didasarkan pada UU No. 11 Tahun 2006 dan bukan UU No. 15 Tahun 2011, sehingga berlaku syarat yang “aneh,” yakni dalam *fit and proper test* yang dilakukan oleh DPRA atau DPRK—ada uji kemampuan baca al-Quran bagi calon komisioner KIP Aceh/KIP Kab/Kota. Selain persyaratan yang berbeda, tata cara rekrutmen juga menjadi salah satu persoalan karena ada proses “politisasi” oleh DPRA/DPRK dalam penentuan anggota KIP Aceh/KIP Kab/Kota. Kedua, kesulitan administratif. Secara administratif-keuangan Komisi Independen Pemilu (KIP) Aceh tidak diakui oleh Kementerian Keuangan. Sebagai daerah dengan pengaturan khusus (*les spesialis*) menurut UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, keberadaan penyelenggara pemilu yang bernama KIP Aceh dan KIP Kab/Kota telah diatur sebagai lembaga yang berfungsi untuk melaksanakan pemilu. Dari segi pengakuan, keberadaan KIP ini telah diakui sebagai

penyelenggara pemilu seperti termaktub pada Pasal 123 U No. 15 Tahun 2011, namun pada saat pencarian dana, keberadaan KIP Aceh tidak diakui sehingga dana tidak dapat dicairkan. Apabila ingin mencairkan anggaran dari APBN, KIP Aceh harus berubah menjadi menjadi KPUD Aceh dengan kop surat dan stempel yang berbeda dengan KIP Aceh. Hal yang sama juga terjadi pada Bawaslu dan Panwaslu di Aceh.

## **2. Proses Pemilu Legislatif 2014 (*Electoral Process*)**

Seperti pemilu legislatif sebelumnya, Pileg 2014 mencakup sekitar 11 tahapan pemilu. Namun demikian evaluasi umum atas proses penyelenggaraan Pileg 2014 ini lebih difokuskan pada tahapan pemilu yang memperoleh perhatian besar publik, bukan hanya karena prosesnya dianggap tidak memenuhi prinsip *fairness*, melainkan juga karena proses penyelenggaraannya dianggap kontroversial, atau bahkan mungkin dinilai merugikan kepentingan publik alias warga negara selaku pemilik hak pilih.

### *Pendataan Pemilih*

Terkait dengan data pemilih, problematika yang terjadi di hampir seluruh daerah penelitian adalah persoalan validasi data pemilih yang masih lemah serta tingginya jumlah pemilih di Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). Ada beberapa faktor yang mengakibatkan lemahnya validitas data pemilih: (1) Data Agregat Kependudukan perKecamatan (DAK2) di masing-masing kabupaten/kota yang disusun oleh pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri kurang valid; Sinkronisasi Data Penduduk Potensial Pemilu (DP4) yang disusun oleh Kemendagri dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang disusun oleh KPU diterjemahkan sebagai penggabungan kedua sumber data tersebut. Akibatnya, banyak ditemukan adanya data ganda dan terhapusnya data pemilih yang sebenarnya sudah valid.;

(2) Kinerja Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang sebagian berasal dari perangkat desa, RT/RW tidak maksimal dalam proses pemutahiran data; (3) Regulasi yang terlalu banyak yang mengatur katagori jenis pemilih; (4) Rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pemutahiran data.

Dalam kaitan data pemilih ini sebenarnya KPU dalam Pemilu Legislatif 2014 telah mengembangkan Sistem Pendaftaran Pemilih (Sidalih), yang sangat membantu penyelenggaraan pemilu dan juga pemilih dalam mendapatkan data pemilih. Selain itu, KPU juga telah membuat formulir Model A5 (surat keterangan pindah pemilih) bagi pemilih yang memiliki mobilitas yang sangat tinggi. Sayangnya, prosedur untuk mendapatkan formulir ini masih bersifat manual dan sedikit birokratis. Untuk mendapatkan formulir ini misalnya, pemilih harus mendatangi panitia pemilu dan menunjukkan berbagai dokumen persyaratan ditambah jangka waktu untuk mendapatkan formulir juga sangat pendek yakni hanya tiga hari sebelum pelaksanaan pemungutan suara. Persoalan lain yang muncul terkait dengan data pemilih adalah, jumlah Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) di beberapa daerah seperti DIY, Jawa Tengah, dan Surabaya masih cukup tinggi.

Khusus di Jawa Tengah, validitas data pemilih menjadi problem yang cukup serius karena waktu penyelenggaraan pemilu legislatif berhimpitan dengan waktu penyelenggaraan pemilu gubernur dan bupati/wakikota di beberapa daerah. Basis data yang berbeda antara pemilu legislatif dan pilkada menjadikan problem data pemilih di Jateng semakin kompleks.

### *Pendaftaran Peserta Pemilu*

Berbagai persoalan yang muncul terkait dengan proses pendaftaran pemilu adalah; (1) Tidak adanya petugas khusus yang melakukan verifikasi faktual; (2) Instrument verifikasi yang sangat longgar sehingga tidak cukup mampu melakukan sar-



ingan peserta pemilu dengan sangat ketat; (3) Perbaiki berkas atau persyaratan yang dianggap tidak cukup transparan; (4) Data yang diberikan oleh partai politik, seperti daftar anggota yang dimilikinya seringkali tidak valid karena kebanyakan parpol tidak memiliki sistem dan administrasi yang baik terkait dengan keanggotaan mereka.

Sejak Pemilu Legislatif 2009, KPU sebenarnya telah menggunakan Sistem Informasi Partai Politik (Sipol) sebagai alat bantu dalam melakukan verifikasi parpol sekaligus sarana bagi partai politik untuk melakukan *update* data organisasinya. Sayangnya, sistem ini belum sepenuhnya dimanfaatkan. Hal ini karena banyak partai politik belum siap untuk menggunakan sistem tersebut akibat mereka kesulitan untuk menyediakan informasi yang valid terutama jika menyangkut jumlah anggotanya. Faktor lainnya adalah terkait dengan Sipolnya sendiri yang formatnya seringkali mengalami perubahan.

Khusus untuk Provinsi Aceh, pendaftaran peserta pemilu ini masih banyak diwarnai oleh tindakan intimidasi yang dialami oleh para verifikator. Di Aceh Utara misalnya, terjadi penghadangan pada tim verifikator yang akan melaksanakan verifikasi terhadap salah satu partai lokal, akibatnya mereka harus membatalkan tugasnya. Tindakan intimidasi tidak hanya dilakukan pada para verifikator melainkan juga pada pengurus partai. Masih di wilayah yang sama (Aceh Utara), pengurus partai lokal tidak berani memasang papan nama partai serta mengumpulkan para kadernya saat proses verifikasi dilakukan karena mendapat ancaman dari partai lokal lainnya.

### *Pencalonan/Kandidasi*

Beberapa persoalan yang muncul terkait dengan masalah pencalonan dalam Pemilu Legislatif 2014 di sepuluh daerah penelitian adalah, pertama, proses kandidasi yang dilakukan oleh partai politik dipandang belum transparan. Meskipun banyak

partai telah memiliki instrumen dalam menjaringan calon anggota legislatif dan proses pendaftaran dilakukan secara terbuka (beberapa parpol bahkan melakukan proses penjaringan ini melalui media massa), namun penentuan calon jadi masih dipandang tidak demokratis. Tidak hanya soal nomor urut caleg, penentuan daerah pemilihan juga masih sarat dengan politik transaksional, kolusi serta nepotisme. Di DIY, Jatim, Jateng, NTT, Sulut dan Kalsel serta Sulsel fenomena ini ditandai dengan rontoknya kader-kader partai yang memiliki kapasitas dan loyalitas tinggi sebagai calon lantaran tidak memiliki modal finansial yang cukup atau relasi kuat terhadap pimpinan pusat (DPP) partai yang bersangkutan.

Selain proses pencalonan yang bersifat standar, untuk mendapatkan kursi sebanyak-banyaknya di parlemen, partai politik juga melakukan berbagai upaya. Salah satunya adalah memberikan kursi khusus kepada mereka yang disebut sebagai kelompok profesional untuk ikut dalam seleksi calon anggota legislatif. Mereka tidak mesti kader partai atau pengurus partai, asal memiliki popularitas dan modal finansial yang cukup, maka mereka bisa mendaftarkan diri dalam seleksi caleg yang dilakukan parpol. PDI-P misalnya memberikan alokasi 30% kursi yang tersedia untuk proses seleksi yang sistem *fast track* ini.

Kedua, sulitnya memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan. Meskipun jumlah caleg perempuan mengalami kenaikan dibandingkan dengan pemilu sebelumnya, namun hampir seluruh daerah penelitian memperlihatkan bahwa partai politik mengalami kesulitan untuk memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan dalam proses pencalonan.

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebabnya masalah ini, pertama, kaderisasi perempuan dalam partai politik masih sangat terbatas sehingga tidak sedikit pengurus partai yang berjenis kelamin perempuan sesungguhnya berasal dari istri, anak, saudara, kerabat dan teman sendiri. Kedua, keterbatasan

kapasitas finansial calon perempuan. Calon dari Partai Gerindra misalnya, dengan partai yang mamatok modal minimal 100 juta bagi kader yang ikut proses kandidasi telah mengakibatkan banyak calon perempuan mengurungkan niatnya untuk ikut dalam proses kandidasi di partainya. Ketiga, masalah keyakinan dan kebudayaan. Di Jawa Timur khususnya daerah “tapal kuda,” masalah keyakinan dan kebudayaan juga menjadi salah satu faktor sulitnya melibatkan perempuan dalam proses kandidasi caleg karena masyarakat setempat masih memandang bahwa politik masih merupakan ranah laki-laki. Oleh karenanya tabu bagi perempuan untuk terjun di bidang politik. Dalam situasi demikian, agar parpol tidak dicoret sebagai peserta pemilu karena tidak dapat memenuhi kuota 30 caleg perempuan, proses rekrutmen caleg perempuan dilakukan seadanya, asal comot. Parpol bahkan tidak perduli apakah yang masuk daftar caleg tersebut kader partai atau bukan.

Ketiga, rendahnya partisipasi masyarakat dalam merespon dan memberikan masukan atas Daftar Calon Sementara (DCT). Rendahnya respon masyarakat terhadap DCT yang diumumkan oleh penyelenggara pemilu dikarenakan masyarakat merasa pengaduan yang telah dilakukan tidak ada tindak lanjutnya. Kekecewaan ini sagat beralasan karena pengaduan masyarakat pada umumnya menyangkut masalah moralitas caleg dan bukan delik pidana, sehingga penyelenggara pemilu (KPU/KPUD) tidak bisa memberikan sanksi apapun terhadap parpol dan hanya mengembalikan mekanisme penyelesaian pada parpol yang bersangkutan. Sayangnya, proses penyelesaian yang dilakukan parpol kadang tidak transparan sehingga masyarakat tidak cukup memperoleh informasi apakah pengaduannya telah direspon oleh parpol atau tidak. Dalam kaitan yang sama, seringkali partai politik juga tidak mau “capek” untuk melakukan verifikasi atas pengaduan dari masyarakat dan cenderung mengabaikannya.

*Logistik*

Secara keseluruhan masalah logistik pemilu legislatif diakui mengalami kemajuan dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya, terutama yang menyangkut perbaikan mekanisme dalam proses validasi surat suara. Jika Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 validasi dilakukan di tingkat pusat, maka pada Pemilu Legislatif 2014 validasi dilakukan di tingkat propinsi dan kabupaten/kota. Efisiensi dalam masalah logistik juga terjadi pada Pemilu Legislatif 2014 karena kebanyakan di daerah penelitian untuk bilik dan kotak suara masih menggunakan bilik dan kotak suara yang lama, dan sebagian yang lainnya menggunakan kotak dari kardus.

Namun demikian beberapa persoalan masih menjadi isu dalam masalah logistik di sepuluh daerah penelitian adalah, pertama, penerimaan jumlah logistik yang tidak bersamaan sehingga mengganggu jadwal pengelolaan dan distribusi. Sebagaimana terjadi di NTT, di banyak wilayah seringkali terjadi keterlambatan distribusi logistik, akibat kondisi topografi dan infrastruktur antara satu wilayah dengan wilayah lainnya sangatlah berbeda. Persoalan ini juga diperparah oleh ketidakpastian cuaca. Akibatnya, beberapa wilayah harus ditunda pemilunya. Di Papua misalnya, sedikitnya 35 distrik di Kabupaten Yahokimo mengalami penundaan pemungutan suara karena terlambatnya distribusi logistik akibat masalah cuaca.

Kedua, ketersediaan kapasitas gudang yang terbatas. Terbatasnya gudang penyimpanan logistik telah memberikan kontribusi yang signifikan terhadap tertukarnya surat suara dari satu wilayah ke wilayah lainnya, di samping akibat dari SDM yang kurang memenuhi standar minimal untuk pengelolaan logistik.

Persoalan tertukarnya surat suara ini hampir terjadi di seluruh daerah penelitian meskipun persentasenya berbeda-

beda. Di DIY misalnya, kertas suara untuk Kabupaten Bantul tertukar dengan kabupaten Sleman. Sedangkan di Jatim surat suara yang tertukar terjadi di 10 kabupaten/kota seperti Kabupaten/Kota Sampang, Sumenep, Banyuwangi, dan Bojonegoro, Surabaya, Nganjuk, Gresik, Sidoarjo, Pacitan, Lumajang dan Mojokerto. Sementara itu di Jawa Tengah terdapat 22 kabupaten/kota yang meliputi 113 TPS, yang surat suaranya tertukar.

Di beberapa daerah penelitian lainnya, persolan tertukarnya surat suara diselesaikan dengan pemungutan pemilu ulang (PSU)/pemilu ulang. Sayangnya, pemilu ulang tidak begitu diminati oleh masyarakat. Sehingga dalam setiap PSU angka partisipasi pemilih pasti akan turun drastis dibandingkan partisipasi saat pemilu pada hari H. Di Sampang misalnya, meskipun telah dilakukan mobilisasi namun jumlah pemilih yang hadir dalam PSU juga tidak banyak. Bahkan di Sumenep, warga beramai-ramai menolak PSU dan protes kepada penyelenggara pemilu setempat atau petugas, dan mereka menolak pemilu ulang .

Ketiga, ketersediaan logistik yang tidak paralel dengan jumlah pemilih yang terdaftar. Di sejumlah daerah penelitian memperlihatkan bahwa problem ini sering terjadi. Di DI Yogyakarta misalnya, ada beberapa daerah yang mengalami kelebihan kertas suara, sebaliknya di beberapa daerah lainnya kekurangan kertas suara.

Hal lainnya yang menjadi masalah terkait logistik adalah rendahnya akses kelompok difabel dalam proses pemilu. Dari sepuluh daerah penelitian, hanya KPU DI Yogyakarta yang memiliki inisiatif untuk menggandakan kertas suara khusus untuk kelompok tunanetra. Terobosan ini juga didukung oleh KPUD kabupaten dan Kota. Sayangnya, penyediaan *template braille* hanya dapat dilakukan untuk kertas suara DPR RI karena adanya keterbatasan anggaran.

### *Kampanye*

Sebagaimana dengan pemilu-pemilu sebelumnya, permasalahan yang sering muncul dalam tahap kampanye, antara lain meliputi: (1) penggunaan politik uang; (2) pelibatan PNS dalam kampanye; (3) Penggunaan fasilitas negara oleh *incumbent*; (4) pemasangan alat peraga kampanye yang tidak pada tempatnya; serta (5) kampanye di luar jadwal.

Hasil penelitian yang dilakukan di sepuluh daerah penelitian memperlihatkan bahwa penggunaan politik uang masih sangat marak. Penggunaan politik uang dalam kampanye biasanya berbentuk seperti pemberian uang atau sumbangan dana dari kandidat kepada pemilih maupun institusi pada saat kampanye tertutup atau terbuka. Meskipun pengaduan soal politik uang banyak dilakukan, namun dalam prakteknya hanya sedikit pengaduan yang terkait dengan hal itu dapat diproses secara hukum. Di Jawa Tengah misalnya, dari 119 kasus pelanggaran kampanye yang bisa dikategorikan terkait dengan masalah politik uang, hanya lima (5) kasus yang dapat diproses secara hukum.

Hal yang sama juga terjadi di NTT, politik uang yang dilakukan pada masa kampanye seringkali sulit dibuktikan sebagai pelanggaran dalam pemilu. Itu terjadi karena di NTT terjadi pembauran politik dengan aktivitas sosial warga seperti upacara pernikahan, dan kegiatan adat lainnya. Dalam kegiatan upacara pernikahan misalnya, seringkali caleg memanfaatkan kegiatan tersebut untuk memberikan sejumlah sumbangan yang ditulis dalam sebuah buku yang diedarkan sebagai catatan keluarga. Jumlah sumbangan yang tertulis dalam catatan keluarga tersebut secara implisit menyiratkan bahwa keluarga besar yang memiliki hajat saat itu harus memberikan dukungan pada caleg yang bersangkutan dalam pemilu. Hal yang sama juga berlaku untuk caleg yang menjadi sponsor pada upacara-upacara adat, memberikan sumbangan di masjid dan gereja yang diumumkan secara terbuka. Kasus semacam

ini tidak saja ternjadi di NTT tetapi juga terjadi di Papua, Jawa Timur, Sulawesi Utara serta Kalimantan Selatan, dengan bentuk yang mirip atau berbeda.

Pelibatan PNS, kampanye di luar jadwal, serta penggunaan fasilitas negara dalam kampanye hampir ditemukan di semua daerah penelitian. Biasanya ketiga jenis pelanggaran ini rata-rata dilakukan oleh caleg yang memiliki hubungan kekerabatan dengan penguasa daerah setempat, atau mantan kepala daerah yang mecalonkan diri menjadi anggota legislatif. Para istri/suami, anak dan kerabat seringkali memafaatkan fasilitas negara yang dimiliki oleh suami/istri serta kerabat yang menjabat sebagai kepala daerah. Kampanye model ini biasanya dilakukan dengan “mendompleng” berbagai kegiatan peresmian proyek-proyek dan sosialisasi program pemerintahan daerah.

Sementara itu persoalan intimidasi pada masa kampanye sudah jarang sekali terjadi. Dari sepuluh daerah penelitian, kasus intimidasi saat kampanye hanya terjadi di Aceh, berupa pemukulan dan pembakaran di beberapa wilayah yang terjadi pada saat kampanye atau terkait dengan masalah kampanye salah seorang caleg. Temuan di sepuluh daerah penelitian juga menandai bahwa pelanggaran-pelanggaran di masa kampanye ini relatif jarang yang dapat ditindaklanjuti sebagai pelanggaran seperti yang dimaksud pada UU No. 8 Tahun 2012.

### *Pemungutan dan Penghitungan Suara*

Secara umum, tahap pemungutan suara di sepuluh daerah penelitian tidak banyak mengalami kendala yang berarti. Kalaupun ada hambatan, hanya sedikit dan biasanya dalam bentuk penyalahgunaan dalam proses pendampingan para pemilih lanjut usia seperti degan sengaja mengarahkan pilihan sampai dengan mengambil alih proses pencoblosan di bilik suara oleh para pendamping lansia tersebut.

Persoalan yang muncul dalam kaitannya dengan pemungutan suara yang banyak terjadi adalah adanya sejumlah pemilih yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena tidak tersedianya surat suara DPKTb. Persoalan ini biasanya terjadi pada para mahasiswa dan penduduk pendatang, serta batalnya kelompok difabel yang urung menggunakan hak pilihnya karena ketersediaan akses, baik dalam bentuk kertas suara maupun infrastruktur menuju ke TPS, serta jaminan kerahasiaan pilihan pada kelompok difabel.

Problematika yang banyak terjadi justru pada saat penghitungan suara. Pada tahap ini persoalan-persoalan yang sering terjadi adalah pertama, kekeliruan penghitungan suara. Hal itu terjadi karena kesalahan pencatatan dan penjumlahan oleh petugas KPPS lantaran mereka tidak menguasai cara mengisi format isian dengan benar. Sementara di tingkat PPS dan PKK, kesalahan terjadi karena mereka tidak memiliki cukup ketrampilan untuk melakukan rekapitulasi secara profesional, akibat belum semua petugas dapat mengoperasikan program excel. Persoalan di atas rata-rata merupakan kesalahan yang tidak disengaja dan tidak dirancang untuk memenangkan satu kandidat tertentu. Minimnya pelatihan dan tidak adanya regenerasi petugas pemilu *ad hoc* menjadi salah satu faktor persoalan tersebut.

Sedangkan penyimpangan dalam tahap penghitungan suara yang mengarah pada adanya unsur kesengajaan oleh petugas untuk kepentingan tertentu seperti jual beli suara (*vote buying*) dan perdagangan suara (*vote trading*), hasil penelitian ini menunjukkan bahwa jual beli dan perdagangan suara masih marak terjadi pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu.

Berbagai bentuk pelanggaran jenis itu antara lain dilakukan oleh petugas pemilu *ad hoc*, terkait dengan, pertama, petugas dengan sengaja mengubah jumlah perolehan suara para caleg yang berujung pada berubahnya seluruh angka dan jumlah suara. Kasus semacam ini biasanya terkait



dengan penggunaan sisa suara yang berada di tingkat KPPS, sebagaimana yang terjadi beberapa wilayah di NTT, Papua, Jatim, Sulsel dan Sulut. Kedua, petugas di tingkat PPS, PPK atau KPUD memainkan penyimpangan dengan memindahkan suara caleg yang berpontesi kalah pada caleg yang lainnya. Bahkan di NTT, pelanggaran jenis kedua ini telah melahirkan fenomena *vote trading* di beberapa daerah pemilihan. Para penyelenggara pemilu di beberapa wilayah di NTT misalnya, bisa mematok harga suara pemilih dengan sistem paket. Paket sebelum pemilu misalnya, di hargai 50 juta untuk 5.000 suara, 15 juta untuk 1.000 suara dan di bawah 1,000 harganya dihitung persuara sebesar 100 ribu rupiah per suara. Sedangkan harga setelah hari pemungutan suara hanya 7.000/suara tanpa tawaran paket. Harga ini juga sangat tergantung dari tingkat kesulitan wilayah dan resiko yang akan ditanggung oleh penyelenggara. Fenomena yang sama juga terjadi di Aceh dan Papua. Khususnya untuk kasus yang terjadi di Papua, sejumlah komisioner KPUDnya akhirnya dijadikan tersangka oleh Polda Provinsi Papua. dan NAD.

Sementara itu secara administratif, problematika yang sering muncul dalam tahap penghitungan suara adalah kerumitan pengisian formulir C dan C1 di satu sisi, dan rendahnya kapasitas petugas di sisi lain. Sehingga banyak petugas di KPPS terpaksa menyelesaikan pekerjaannya hingga larut malam, dan tidak jarang hal itu berdampak terhadap kesehatan para petugas, dan pada beberapa kasus bahkan menimbulkan kematian.

### **3. Penyelenggara Pemilu Legislatif 2014**

Dalam analisis mengenai penyelenggara pemilu di 10 daerah penelitian, dapat dikatakan mempunyai beberapa catatan yang dapat dipakai sebagai bahan untuk memperbaikinya di masa yang akan datang. Pertama, rekrutmen KPU Provinsi dan KPU Kabupaten dan Kota dan Rekrutmen penyelenggara *ad hoc*.

Dalam melakukan rekrutmen anggota KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota, permasalahan terletak di tim seleksi dan dinamika lokal. Di beberapa daerah di Jatim (Sidoarjo, Surabaya, Pasuruan, Ngawi, Batu dan Ponorogo) misalnya, ada yang mempersoalkan rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota lantaran diduga sudah ada permainan dimana KPU Jatim dituduh sudah menempatkan orang-orangnya untuk duduk di jajaran KPU Kabupaten Kota, atau timsel dianggap bermain. Dalam hal pembentukan timsel, idealnya adalah menggunakan tim seleksi yang tidak berpihak dan profesional. Di beberapa daerah, timsel telah menunjukkan kinerja yang baik karena misalnya melakukan *tracking* terhadap para pendaftar seperti misalnya yang dilakukan oleh Timsel di DIY. Namun ada juga yang ditengarai melampaui kewenangan sebagaimana ketentuan UU no. 8 tahun 2012, seperti misalnya menggunakan alat ukur kelulusan tambahan bagi para pendaftar calon anggota KIP Aceh Utara yaitu dengan menambahkan ketentuan bisa baca al Qur'an.

Ada juga dugaan bagi timsel KPU/KIP di provinsi, kabupaten dan kota tidak independen. Hal ini disebabkan oleh adanya hubungan kekerabatan atau berkaitan dengan representasi kelompok masyarakat tertentu yang menyebabkan keputusan diambil bukan berdasar profesionalitas dan kemampuan. Ada juga yang timsel diangkat karena ketokohan agamanya atau tokoh pendidikan bergelar tinggi, meskipun yang bersangkutan tidak menguasai permasalahan kepemiluan. Hal ini berakibat pada hasil seleksinya. Adanya kepentingan-kepentingan politis juga terjadi seperti pada saat seleksi KIP di Aceh Timur, yang berujung pada pengadilan di PTUN. Oleh karena itu, perlu ada perbaikan metode pembentukan timsel yang lebih berdasar profesionalitas dan pemahaman kepemiluan.

Ketentuan mengenai rekrutmen panwaslu di Aceh juga mempunyai kekhususan terkait dengan eksistensi Qanun Aceh No.7 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di

Aceh, yang juga mengatur mengenai seleksi panwaslu yang berkewajiban untuk mengawasi pemilu legislatif. Hal ini menjadi kekhususan yang berlaku di Aceh.

Waktu dilakukannya rekrutmen juga menjadi salah satu masalah yang perlu diperhatikan. Hal ini sebagaimana yang dihadapi oleh KPU Jatim, pada waktu harus melakukan pergantian KPU di beberapa kabupaten kota di wilayahnya yaitu KPU Probolinggo, KPU Nganjuk dan KPU Tulungagung yang masa kerjanya berakhir tanggal 1 April 2014, sementara penyelenggaraan pemilu legislatif adalah tanggal 9 April 2014. Sementara, 35 kabupaten/kota lainnya di wilayah Jawa Timur masa kerjanya berakhir tanggal 1 Juni 2014, sementara penyelenggaraan pilpres tanggal 9 Juni 2014. Hal ini bila tidak disikapi, akan mengganggu tahapan pemilu. KPU Jateng juga mempunyai dinamika terkait proses seleksi penyelenggara karena prosesnya dilakukan di tengah tahapan pemilu legislatif yang berhimpitan dengan penyelenggaraan pemilukada. Hal ini dirasa bisa berpengaruh pada profesionalitas penyelenggaraan tahapan pemilu karena sempitnya waktu untuk komisioner baru melakukan adaptasi dan orientasi pekerjaannya.

Persoalan gender juga terkadang menjadi permasalahan. Di beberapa daerah, hanya sedikit perempuan yang mendaftar sebagai calon anggota KPU. Kalaupun pencalonan anggota KPU memenuhi 30% jumlahnya, yang lolos sebagai calon yang hendak di uji fit dan proper, banyak yang tidak memenuhi 30%. Sementara itu, di sisi lain ada upaya untuk memenuhi kuota perempuan 30% sebagaimana yang disampaikan KPU RI. Sebagai akibatnya, timsel terkadang dituduh tidak memperjuangkan kesetaraan gender atau tidak pro terhadap pemenuhan 30% perempuan. Hal ini seperti yang terjadi di Jawa Timur. Penyelenggara pemilu sebenarnya memberlakukan akses setara terhadap semua warga negara. Namun demikian, hanya ada beberapa penyelenggara pemilu yang penyandang disabilitas, seperti di DIY.

Rekrutmen penyelenggara di tingkat ad hoc juga masih banyak yang menemui kendala. Hal itu disebabkan oleh adanya keterbatasan SDM yang memenuhi syarat, mau dan mampu menjadi penyelenggara di lapangan. Beberapa kendala yang ditemui, petugas yang dulu pernah menjadi penyelenggara, beberapa sudah tidak memenuhi syarat karena sudah menjadi anggota partai politik, atau petugas yang memenuhi syarat, tetapi tidak mampu menjalankan tugas dengan baik. Hal ini seperti yang ditemukan di NTT dan Kalsel.

Kedua, masalah profesionalitas. Terkait profesionalitas penyelenggara, ditengarai masih banyaknya penyelenggara ad hoc yang kurang profesional dalam menjalankan tugasnya. Hal ini bisa jadi karena pola rekrutmen untuk PPS dan KPPS yang melibatkan kepala desa atau lurah. Persoalan persyaratan KPPS dirasa terlalu berat karena harus lulus SLTA. Bagi daerah seperti di Gunung Kidul, ada yang kesulitan dengan ketentuan ini. Beberapa petugas di lapangan adalah orang-orang yang sama yang selalu terlibat dalam prosesi pemilu, dimana beberapa diantaranya kemudian mengabaikan adanya petunjuk baru, karena mereka menganggap lebih tahu dalam menjalankan tugasnya. Sebenarnya munculnya muka-muka lama tidak bermasalah sepanjang mereka melakukan tugas dengan baik dan benar, namun menjadi bermasalah ketika mereka merasa sudah tahu atau bahkan lebih tahu karena terkadang mereka tidak mau menjalankan petunjuk baru. Pelanggaran yang kadang terjadi misalnya, KPPS tidak memberikan salinan C1 kepada perwakilan peserta pemilu, atau sisa surat suara yang tidak terpakai tidak di coret. Hal ini yang dapat memicu munculnya pelanggaran proses pemilu. Di Jawa Tengah, karena tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif berhimpitan dengan tahapan pemilu Gubernur, maka penyelenggara di tingkat ad hoc, ditetapkan kembali sebagai penyelenggara pemilu legislatif sepanjang masih memenuhi syarat.

Beberapa petugas di lapangan juga ditengarai mudah dipengaruhi sehingga hal ini memberi peluang munculnya upaya menyelewengkan azas demokrasi yang LUBER JURDIL. Dengan praktek money politic yang marak terjadi, profesionalitas penyelenggara pemilu perlu diperkuat. Apabila profesionalitas penyelenggara ini tidak dibenahi, pelanggaran-pelanggaran terhadap azas pemilu akan dianggap sebagai hal yang wajar. Untuk mengatasi hal ini ini, diperlukan lebih banyak pelatihan-pelatihan teknis maupun pemberian pengetahuan politik pemilu. Pelatihan-pelatihan teknis khususnya untuk Pantarlih yang melakukan pmutakhiran data pemilih, PPK, PPS dan KPPS untuk melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan UU yang berlaku.

Ketiga, independensi. Sebagian penyelenggara masih dipertanyakan independensinya terkait dengan adanya beberapa penyelenggara yang mendapatkan sanksi dari Dewan Kehormatan Penyelenggara pemilu (DKPP). Meskipun sudah ada Kode Etik penyelenggara pemilu, tetapi masih ada beberapa penyelenggara yang masih melakukan pelanggaran dan tidak taat azas. Sebagai akibatnya, beberapa penyelenggara pemilu di berhentikan oleh DKPP ataupun setidaknya mendapatkan teguran dari DKPP. Hal itu dialami oleh penyelenggara di beberapa daerah yang dievaluasi seperti di Jawa Timur dimana DKPP memberikan teguran kepada ketua KPU Jatim, dan memberhentikan sementara tiga anggota KPU Jatim karena dianggap tidak netral ketika melakukan verifikasi parpol. DKPP juga memberhentikan beberapa PPK di Pasuruan, anggota dan Ketua dan dua anggota KPU Kota Manado dan satu orang KPU Minahasa Utara. Pada tingkat panitia Ad Hoc, 16 PPS di kecamatan Ratahan, Ratahan Timur, Pasan dan Tombatu Utara di Kabupaten Minahasa Tenggara juga diberhentikan karena dianggap tidak netral.

Keempat, hubungan dengan kesekretariatan. Di beberapa daerah, misalnya di wilayah Jatim, hubungan antara

komisioner dengan kesekretariatan mengalami dinamika yang tajam khususnya apabila terjadi ketidak sepahaman tugas dan fungsi masing-masing dan tidak ada upaya untuk bersinergi. Kemungkinan hal ini disebabkan atas pemahaman terhadap anggota KPU yang bukan pejabat struktural, atau kurangnya pemahaman tentang pekerjaan administratif. Keduanya bisa memicu hubungan yang tidak harmonis antara KPU dan sekretariat. Hal ini dapat terjadi di semua tingkatan. Dan terakhir, anggaran penyelenggara. Ada yang mengeluhkan soal besaran anggaran honorarium penyelenggara maupun biaya operasional di tingkat ad hoc yang berbeda jauh jika dibandingkan dengan anggaran pemilukada. Hal ini telah memicu beberapa PPS dan KPPS di Kecamatan Wori mengundurkan diri. Alasannya adalah biaya itu tidak cukup untuk mereka yang tinggal di kepulauan.

#### **4. Sengketa Pemilu Legislatif 2014**

Problematis yang muncul pasca-Pemilu Legislatif 2014 dapat dikelompokkan dalam beberapa hal. Pertama, munculnya protes masyarakat terhadap hasil pemilu, khususnya yang dilakukan oleh caleg yang gagal, partai dan beberapa masyarakat yang merasa tidak puas atas hasil Pemilu Legislatif di masing-masing lokasi yang diteliti dengan derajatnya yang berbeda-beda. Kedua berkaitan dengan sengketa hasil pemilu, dan ketiga proses sengketa pemilu. Secara umum, persengketaan proses dan hasil pemilu mengindikasikan dua hal, pertama, sengketa proses pemilu umumnya berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran pada masa kampanye dan politik uang yang “relatif sulit” ditindalanjuti oleh Bawaslu dan Panwaslu. Pelanggaran pada proses pemilu di 10 daerah penelitian—rata-rata berkaitan dengan pelanggaran administrasi, kode etik, dan sengketa.<sup>1</sup>

---

1 Sebagai contoh, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY, selama pemilu legislatif 2014, telah memproses sebanyak 292 pelanggaran, terdiri dari 214 pelanggaran administrasi, 3 kode etik, 2 sengketa, bukan pelanggaran pemilu 10, tidak

Kedua, sengketa hasil pemilu yang berkaitan dengan rekapitulasi hasil Pemilu Legislatif 2014. Dari segi jumlah gugatan, gugatan ke Mahkamah Konstitusi dari Provinsi Papua menempati ranking pertama atau yang paling banyak dibandingkan dengan daerah-daerah lain. Gugatan ke MK umumnya berkaitan dengan keabsahan hasil pemilu legislatif 2014, berkurangnya jumlah suara caleg atau partai, dan perbedaan hasil pemilu yang dimiliki oleh partai dari satu TPS, PPS, PPK atau jenjang penghitungan selanjutnya.

Ada beberapa pola dalam penyelesaian kasus sengketa tersebut. Pola pertama, dalam menyelesaikan kasus pelanggaran pidana pemilu pada tahapan-tahapan proses pemilu, Bawaslu atau Panwaslu menyerahkan tindaklanjutnya pada Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu). Dalam praktiknya, keberadaan Gakkumdu ini dikeluhkan oleh banyak pengawas pemilu di daerah, karena seringkali kasus yang dibawa ke Sentra Gakkumdu sulit ditindak lanjuti karena perbedaan persepsi yang tajam antara pengawas pemilu dengan penyidik Kepolisian maupun dengan Penuntut Kejaksaan. Kasus yang dibawa oleh pengawas pemilu seringkali ditolak untuk ditindaklanjuti oleh penyidik. Persoalan yang juga sering diperdebatkan di Sentra Gakkumdu adalah ketersediaan alat bukti maupun barang bukti. Seringkali pihak penyidik menghendaki pengawas membawa alat bukti ataupun barang bukti yang lengkap ketika gelar perkara di Sentra Gakkumdu. Dalam kenyataannya pengawas pemilu seringkali terhambat mengumpulkan dua alat bukti yang cukup karena keterbatasan kewenangan terutama tidak adanya kewenangan untuk menyita barang bukti, memanggil

---

ditindaklanjuti (tidak diteruskan) 18, diteruskan ke kab/kota ada 19 dan diteruskan ke Bawaslu RI ada 1. Adapun rekapitulasi jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu DIY dalam pengawasan seluruh tahapan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Dari segi sumbernya, tampaknya temuan itu lebih banyak temuan Bawaslu ketimbang laporan dari masyarakat. Hal ini patut digali lebih dalam mengapa masyarakat “terkesan” enggan melaporkan pelanggaran pemilu. Di sisi yang lain data per kabupaten/kota juga menarik dicermati. Panwas Kabupaten Bantul misalnya, menerima laporan dan mendapatkan temuan paling banyak 151 kasus yang terdiri atas 137 kasus temuan dan 14 laporan, dan tidak ada sengketa pemilu.

paksa tersangka atau terlapor ataupun menggeledah untuk memeriksa barang bukti.

Pola kedua, Bawaslu atau Panwaslu melakukan mediasi kepada pihak-pihak yang melakukan gugatan atau persengketaan. Melalui cara mediasi ini, proses sengketa diselesaikan di luar proses hukum. Ketiga, menyelesaikan sengketa pemilu melalui lembaga peradilan atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Di luar beberapa pola yang diterapkan oleh Bawaslu atau Panwaslu di atas, penyelesaian sengketa pemilu—baik proses, dan khususnya hasil, biasanya dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK). Kasus yang dibawa ke MK dari laporan 10 daerah penelitian umumnya lebih didominasi oleh kasus sengketa hasil Pemilu Legislatif 2014. Sedangkan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu, proses sengketanya diputuskan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Dari 10 daerah penelitian, keputusan pelanggaran kode etik dan tindak pidana yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu yang paling banyak terjadi di Provinsi Papua, Jawa Timur, dan Jawa Tengah.

## **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Kajian evaluatif atas penyelenggaraan pemilihan umum di beberapa daerah di Indonesia (Aceh, DIY, DKI Jakarta, Jateng, Jatim, Kalsel, Sulsel, NTT, SULUT, Papua) yang dilaksanakan oleh Electoral Research Indonesia (ERI) pada akhir 2014 dapat dikatakan tepat waktunya (*timely*). Ada beberapa alasan untuk mendukung pernyataan tersebut: pertama, 2014 adalah tahun pemilu nasional untuk memilih para wakil rakyat (DPR-RI dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan DPRD Kota) dan para wakil daerah (para anggota DPD) serta pemilihan presiden dan wakil presiden. Kedua, antara 2012-2013 terdapat beberapa pemilukada yang rentang penyelenggaraan-



nya berdekatan dengan pemilu nasional tersebut sehingga kita dapat mengevaluasi bagaimana rumitnya KPU dan KPU-KPU Daerah mempersiapkan pemilu-pemilu tersebut. Ketiga, DPR-RI saat ini sedang mempersiapkan regulasi mengenai pilkada serentak yang akan dilaksanakan pada 2015 ini atau diundur sampai 2016. Keempat, DPR-RI periode 2014-2019 juga sudah harus memikirkan dan mempersiapkan perangkat UU terkait dengan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara serentak akan diselenggarakan pada 2019. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri dan jajaran pemerintah daerah di bawahnya tentunya juga sudah mengantisipasi langkah-langkah administratif dan finansial apa saja yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan pilkada serentak dan pemilu nasional serentak dalam berjalan sukses.

Evaluasi atas penyelenggaraan pemilu dari kajian ini memberikan suatu pelajaran yang berharga pada beberapa aspek tahapan pemilihan umum. Bila kita kaji lebih dalam lagi, ada beberapa topik besar yang dibahas atau dievaluasi dalam penelitian-penelitian pemilu ini, yaitu mencakup regulasi pemilu, kapasitas dan profesionalisme penyelenggara dan peserta pemilu, problem tata kelola penyelenggaraan pemilu, manajemen logistik pemilu, dan partisipasi masyarakat. Sebuah evaluasi yang dapat menjadi pembelajaran berharga bagi pengelolaan penyelenggaraan pemilu di masa datang.

Atas sejumlah persoalan yang dikaji di atas, kajian ERI yang dilakukan di sepuluh daerah mencatat sejumlah saran dan rekomendasi yang dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang masih terjadi atau berulang pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Rekomendasi perbaikan yang diusulkan oleh ERI itu mencakup beberapa hal, yaitu: pertama, aspek kerangka pengaturan (*electoral law*); kedua, aspek proses penyelenggaraan pemilu; ketiga, aspek penyelenggara pemilu; dan keempat, aspek sengketa proses pemilu dan hasil pemilu legislatif.

## **Rekomendasi: Aspek Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)**

1. Perlu perbaikan regulasi pemilu yang komprehensif, menjangkau kurun waktu minimal 25 tahun, dan mampu mengakomodasi berbagai kemungkinan yang akan terjadi di dalam proses penyelenggaraan tahapan-tahapan pemilu;
2. Ke depan, persoalan daftar pemilih sebagaimana diatur pada UU No. 8 Tahun 2012 yang justru menimbulkan masalah karena tidak memberi ruang bagi pemilih atau warga negara yang belum masuk pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) perlu diperbaiki agar ada kepastian pengaturan mengenai pemilih yang berhak memberikan suaranya. Model Daftar Pemilih Khusus (PDK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) perlu diadopsi menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan (menjadi materi pada UU Pemilu Serentak 2019) agar memiliki kekuatan hukum dan dapat memberikan kemudahan bagi pemilih yang belum terdaftar tetapi memiliki hak untuk dipilih dan memilih;
3. Perlu regulasi yang dibuat secara proporsional dan konsisten, tidak berubah-ubah dan tepat waktu;
4. Pengaturan mengenai konsistensi dan kejelasan sistem noken—apakah sebagai sistem pemilihan ataukah hanya sebatas sebagai tempat suara seperti yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Karena sifat politis-nya sebagai persoalan hak adat dan hak politik komunitas, sebaiknya sistem noken diadopsi sebagai mekanisme pemilihan yang sifatnya khusus—hanya untuk wilayah Papua, dan menjadi bagian dalam perbaikan UU No. 8 Tahun 2012 dengan penjelasan yang lebih rigit berkaitan dengan tata cara

dan proses yang harus dilakukan kalau sistem noken digunakan, khususnya sebagai tempat suara. Mengapa perlu diadopsi? Karena ini berkaitan dengan posisi politik adat dalam ruang ketatanegaraan yang dianut oleh Indonesia, dan dalam praktik penyelenggaraan pemilu—baik Pemilu Legislatif 2014 maupun pilkada, sistem noken telah terlanjur dipraktikkan. Kalau pun sistem noken ini diadopsi dalam peraturan perundang-undangan perlu disertai mekanisme dan tata cara penggunaan sistem noken yang sesuai dengan prinsip dan azas pemilu, jujur, adil, bebas, rahasia, dan demokratis.

5. Regulasi pengaturan dana kampanye dan pembiayaan politik masih kurang memadai. Perlu dipertimbangkan keterkaitan regulasi dana kampanye dengan politik uang. Pencegahan politik uang dapat dimulai dengan meningkatkan transparansi dana kampanye, baik individual caleg maupun partai politik.

### **Rekomendasi: Aspek Proses Penyelenggaran Pemilu (*Electoral Process*)**

1. Manajemen dan prosedur penetapan DPT harus mendapat perhatian secara khusus. Belum semua warga negara yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih terdaftar dalam DPT. Masyarakat yang sudah lama meninggal atau telah berpindah domisili ternyata masih masuk dalam DPT di beberapa TPS dan ironinya lagi bahwa ada anak SMP ternyata ikut mencoblos. Pemutakhiran data pemilih harus dilakukan secara berkala dan simultan setiap hari pada saat momentum pemilu legislatif, dan terbuka bagi partisipasi aktif masyarakat dengan meletakkan sentra pemutakhiran data pemilih di tingkat RT/ RW;

2. Distribusi logistik pemilu legislatif 2014 di Provinsi Papua dan wilayah-wilayah yang sulit dijangkau karena topografi, patut menjadi prioritas khusus dan perlakuannya tidak disamakan dengan wilayah-wilayah lain. Oleh karena itu, pengaturan zona logistik pemilu perlu dijadikan sebagai alternatif solusi, dan lokasi-lokasi wilayah yang memiliki tingkat kesulitan khusus seperti Provinsi Papua, distribusinya dilakukan jauh-jauh hari dengan menetapkan waktu minimalnya.
3. Perlunya mendorong tanggungjawab dan transparansi partai politik terhadap aspek-aspek penyelenggaraan pemilu. Partai politik tidak hanya bertindak sebagai peserta pemilu tapi juga harus terlibat secara aktif terlibat mensukseskan pemilu dengan terlibat aktif dalam semua tahapan pemilu termasuk dalam pendaftaran pemilih.
4. Pengawasan dan penegakan hukum perlu ditingkatkan, melalui kejelasan pengaturan dan konsistensi penegak hukum untuk menindak pelanggaran-pelanggaran pemilu.
5. Perlu pengaturan anggaran pemilu yang lebih khusus dalam nuansa kemudahan, efektif, akurat, dan bertanggung jawab yang tidak menghambat proses tahapan-tahapan pemilu;
6. Perlu dipertimbangkan penyediaan seluruh logistik pemilu diserahkan ke KPU provinsi dengan pengaturan dan pengawasan yang ketat;
7. Perlu penyederhanaan formulir isian yang harus diisi oleh petugas lapangan berkaitan dengan administrasi pada tahapan pemberian dan penghitungan suara;
8. Pengadaan surat suara, format-format isian, dan daftar calon perlu dipikirkan untuk tidak lagi terpusat, sistem

pengelolaan dan pengepakan logistik perlu diperbaharui dengan melibatkan penyelenggara di tingkat bawah sekaligus optimalisasi jumlah dan kemampuan sumber daya manusianya, dan memperhatikan ketersediaan alat bantu bagi penyandang cacat atau pemilih berkebutuhan khusus; dan

9. Perwakilan yang menjadi unsur-unsur Sentra Gakkumdu harus sudah terlibat bekerja sejak awal tahapan persiapan pemilu sampai dengan seluruh rangkaian dan tahapan pemilu legislatif selesai.

### **Rekomendasi: Aspek Penyelenggara Pemilu Legislatif 2014**

1. Sebuah keniscayaan bagi KPU dan pemangku kepentingan pemilu untuk memprioritaskan perbaikan manajemen penyelenggaraan pemilu di Papua. Papua sebagai wilayah yang strategis secara teritorial, politik, dan ekonomi, patut untuk mendapatkan perhatian khusus dalam mengatasi persoalan manajemen tata kelola penyelenggaraan pemilu.
2. Perlunya perbaikan mekanisme rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, agar lebih profesional, memiliki integrasi, dan berkemampuan dalam manajemen penyelenggaraan pemilu. Unsur atau komposisi anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota serta pihak yang menentukan lolos tidaknya perlu dilakukan evaluasi secara lebih mendalam, agar penyelenggara pemilu sebagai pilar utama pelaksanaan pemilu dapat diwujudkan. Dalam konteks yang lebih penting ke depan, proses rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota harus dihindarkan dari penguasaan atau dominasi “orang-orang kuat lokal,” atau jaringan kekerabatan/kekeluargaan, dan intervensi

dari penguasa lokal. Perbaikan tata cara rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota ini perlu diadopsi dalam memperbaiki UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

3. Perbaikan rekrutmen petugas pemilu *ad hoc* juga merupakan keniscayaan. Diperlukan evaluasi dan kajian yang lebih mendalam untuk dapat memperbaiki tata cara pemilihan petugas pemilu *ad hoc* ini, karena bagaimana pun peran mereka sangat menentukan kualitas proses dan hasil pemilu. Sayangnya di beberapa tempat, petugas *ad hoc* pemilu tersebut relatif tidak mengalami regenerasi dan amat bergantung pada kepala desa dan aparatnya.
4. Tim seleksi penyelenggara pemilu yang independen, non-partisan dan profesional adalah sebuah keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar. Kriteria Tim Seleksi sedapat mungkin adalah mereka yang memahami tentang kepemiluan, baik keterkaitannya dengan keilmuan maupun pengalaman kepemiluan terdahulu. Tim seleksi yang berlatar belakang tokoh masyarakat harusnya mereka yang benar-benar memiliki profesionalisme, bukan semata-mata didasarkan pada perwakilan unsur agama, perempuan dan laki-laki serta perwakilan etnik (proporsionalisme).
5. Perlunya pelatihan bagi petugas pemilu legislatif *ad hoc* dan masyarakat secara luas agar kualitas dan tata kelola pemilu dapat ditingkatkan.
6. Perlu peningkatan intensitas dan efektivitas pembinaan SDM penyelenggara pemilu melalui berbagai pelatihan dan bimtek bersama KPU dan Bawaslu;
7. Perlu peningkatan fungsi dan peran pengawas pemilu, terutama pengawasan di lapangan antara lain dengan menempatkan PPL di setiap TPS, tanpa kecuali.

## **Rekomendasi: Aspek Sengketa Proses dan Hasil Pemilu Legislatif**

1. Sengketa proses dan hasil pemilu legislatif adalah sebuah tahapan yang sangat penting dan menentukan. Oleh karena itu, diperlukan keseriusan untuk mendesain penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu yang lebih efektif.
2. Fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) perlu diperkuat dalam rangka menjaga integritas dan etik penyelenggara pemilu. Namun demikian dibutuhkan “pengawasan” atas putusan-putusan DKPP dalam menjaga agar lembaga ini tidak menjadi lembaga *superbody* yang tidak bisa dikoreksi.
3. Agar ada efektivitas penanganan tindak pidana pemilu, baik yang terjadi pada proses dan pasca pemilu, perlu dibuat mekanisme penyelesaian tindak pidana pemilu dengan proses pembuktian yang tidak dibatasi oleh waktu seperti yang dianut saat ini. Dalam proses tersebut, pelaporan terhadap suatu tindak pidana perlu dibatasi—walau tidak sesempit seperti proses yang terjadi pada Pemilu Legislatif 2014. Diusulkan proses pelaporan tindak pidana 2 x 7 hari; sedangkan proses pembuktian (penyidikan dan peradilannya) diperlonggar, diberi batasan maksimal diselesaikan dalam jangka waktu satu (1) tahun.
4. Bawaslu dan Panwaslu ternyata juga tidak memiliki kewenangan untuk mengsekusi bagi caleg atau paprol yang melakukan pelanggaran. Kewenangan mereka hanya dibatasi pada rekomendasi seperti rekomendasi kepada KPU jika ada pelanggaran administrasi, rekomendasi kepada DKPP jika ada pelanggaran kode etik dan rekomendasi kepada Polisi jika ada pelanggaran pidana. Bawaslu diberikan senjata yang hanya punya

teropong, tetapi tidak punya peluru. Hanya sebatas pada mengamati pelanggaran dan tidak punya kekuatan untuk menembak langsung. Oleh karena itu, kewenangan untuk mengeksekusi bagi pelaku yang melanggar aturan perlu diberikan pada Bawaslu.

5. Perlu difikirkan pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap saksi maupun pelapor tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran lainnya agar tidak terjadi intimidasi, dan ada saksi yang bersedia mengungkap pelanggaran di setiap tahapan pemilu.
6. Perlu diakomodasi mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kerangka regulasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penanganan sengketa pemilu. Perlu juga diperhatikan pentingnya kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu. Pemahaman mengenai sengketa pemilu juga perlu diperluas hingga dapat mencakup sengketa antar caleg tidak hanya antar partai tapi juga internal partai.
7. Perlu ada regulasi yang mendorong Bawaslu agar lebih proaktif dan tegas serta tidak pandang bulu dalam penegakan hukum pemilu. □





## **BAB 1**

# **EVALUASI PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF 2014: SEBUAH CATATAN PENDAHULUAN**

*Moch. Nurhasim, Sri Yanuarti, dan Sri Nuryanti*

### **Latar Belakang**

Pemilihan umum merupakan instrumen demokrasi yang amat penting dan strategis bagi suatu bangsa. Pemilu bukan hanya suatu proses yang mengatur sejauhmana pemilihmemiliki kedaulatan dalam menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk di parlemen, tetapi pemilu memilih makna yang lebih strategis, menentukan masa depan politik selama lima tahun. Mekanisme penting pemilu itu antara lain ditentukan oleh sejauhmana penyelenggaraan pemilu mengikuti prinsip-prinsip pemilu yang langsung, adil, bebas, rahasia, demokratis dan berkualitas. Proses dan kualitas pemilu selain dipengaruhi oleh beberapa prinsip di atas, kualitasnya juga ditentukan seberapa jauh penyelenggara pemilu dapat menata proses pemilu agar dapat menghasilkan kualitas demokrasi dan hasil pemilu yang terbaik. Dalam konteks itu, dalam prosesnya apakah hak-hak politik pemilih dijaga dan diwadahi dalam penyelenggaraan pemilu. Dalam konteks yang juga sama, apakah pemilu memberi kemudahan bagi pemilih dan warga negara yang telah memiliki hak pilih untuk menggunakan suaranya.

Oleh karena itu, jaminan penyelenggara pemilu agar pemilu dapat berlangsung secara aman, damai, jujur, adil, bebas, rahasia dan demokratis merupakan modal awal dalam menilai sebuah tata kelola pemilu yang berkualitas. Jaminan itu menjadi penting karena pada dasarnya arah penyelenggaraan pemilu dapat mengayomi dan mewadahi semua hak-hak politik warga negara dan pemilih sesuai dengan prinsip kesetaraan—*one person, one vote, one value (OPOVOV)*—dan prinsip-prinsip keadilan politik. Pengaturan dan manajemen penyelenggaraan pemilu yang baik, transparan, dan adil akan mengantarkan proses pemilu sesuai dengan harapan banyak pihak.

Manajemen penyelenggaran pemilu diwujudkan pada *electoral cycle* yang sesuai dengan kaidah-kaidah pemilu yang demokratis dan berkualitas. *Electoral cycle* tersebut meliputi sejauhmana *legal frameworok* atau *electoral law* (kerangka pengaturan) dapat menjadi pedoman yang memberikan jaminan kualitas setiap tahapan-tahapan pemilu yang akan berlangsung, seperti registrasi pemilih; pendidikan politik; perencanaan dan pelaksanaan pemilu oleh KPU; kampanye; pencalonan atau kandidasi; verifikasi partai politik; kemudahan bagi kelompok perempuan dan difabel; jaminan pemberian dan penghitungan; dan perselisihan pemilu serta kegiatan-kegiatan pasca pemilu. Hasil sebuah pemilu—khususnya baik atau buruk, berkualitas atau tidak, secara empiris ditentukan oleh manajemen pemilu dalam mengimplementasikan *electoral cycle* di atas.

Selain dapat menentukan kualitas—baik buruknya penyelenggaran pemilu (*electoral cycle*) dapat diketahui dari masalah-masalah apa saja yang sering terjadi, dan terjadi berulang-ulang (dari pemilu ke pemilu). Sebagai sebuah proses politik yang mendasar, proses penyelenggaraan pemilu membutuhkan suatu telaah yang objektif agar dalam pelaksanaan pemilu lima tahun sekali, masalah-masalah tersebut tidak muncul atau terjadi kembali. Untuk mencapai hal itu, evaluasi adalah sebuah keharusan—bukan hanya

untuk mencatat kejelekan atau menjunjung kebaikan yang berlebihan, tetapi lebih dimaksudkan untuk mencari jalan yang efektif dalam menyempurnakan manajemen dan tata kelola penyelenggaraan pemilu sehingga makin baik dari waktu ke waktu. Untuk kebutuhan itu, Electoral Research Institute (ERI) melakukan kajian tentang Evaluasi Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014 (selanjutnya disebut Pemilu Legislatif 2014). Kajian ini bertujuan memetakan persoalan-persoalan teknis kepemiluan yang berulang-ulang yang terjadi di 10 daerah penilian, sebagai bahan dalam menyusun masukan dalam memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

Sebagaimana kita ketahui bersama, Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah India. Sebagai negara demokrasi, Indonesia dituntut untuk menyelenggarakan pemilu dan pergantian kekuasaan secara ajek, lima tahun sekali. Pemilu legislatif terakhir yang telah berhasil diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD pada 9 April 2014. Banyak pihak memberikan apresiasi atas penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 yang berjalan lancar, aman, dan damai. Pemilu diselenggarakan untuk memilih 560 kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di 77 daerah pemilihan; memilih 132 kursi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tersebar di 33 provinsi. Di tingkat provinsi, pemilu juga diselenggarakan untuk memilih 2.112 kursi yang diperebutkan pada 259 daerah pemilihan. Pada tingkat kabupaten/kota, pemilu dilakukan untuk memilih 16.895 kursi yang tersebar pada 2.102 daerah pemilihan. Penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD juga sangat fantastis, karena pemilu dilaksanakan untuk memilih calon anggota DPR sebanyak 6.720 orang; 946 orang calon anggota DPD, 25.644 orang calon anggota DPRD Provinsi; dan 210.720 orang calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Sebuah data yang fantastis dengan tingkat kerumitan pemilihan umum yang tinggi. Dapat dibayangkan, untuk memilih calon-calon wakil rakyat tersebut, diperlukan kurang lebih 5 juta orang sebagai penyelenggara pemilu. Dari segi pengelolaan, menata kegiatan sebesar itu bukanlah sesuatu yang mudah. Dibutuhkan jumlah penyelenggara pemilu yang tidak sedikit dari tingkat pusat hingga tingkat daerah. Sementara dari segi teknis kepemiluan, selain petugas yang besar jumlahnya, KPU sebagai penyelenggara pemilu juga harus menyiapkan 33 jenis kertas suara untuk memilih calon anggota DPD, 77 jenis suara untuk memilih calon anggota DPR, kalau setiap daerah pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten kota rata-rata 3 memiliki 3 daerah pemilihan, maka untuk penyelenggaraan pemilu DPRD Provinsi sekurang-kurangnya dibutuhkan 777 jenis kertas suara, dan 6.306 jenis kertas suara untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota. Padahal variasi jumlah daerah pemilihan untuk provinsi dan kabupaten/kota tidaklah sama.

Ilustrasi di atas menunjukkan bahwa secara teknis, penyelenggaraan pemilu memerlukan persiapan logistik yang super besar dan banyak yang harus didistribusikan dalam waktu yang bersamaan di seluruh Indonesia. Selain teknis seperti itu, penyelenggaraan pemilu juga harus mengadministrasikan kurang lebih 184 juta pemilih yang tersebar di seluruh Indonesia.

Oleh karena itu, diperlukan perekaman proses penyelenggaraan pemilu agar dapat diketahui kekurangan dan masalah-masalah yang sering dihadapi. Perekaman penyelenggaraan pemilu seperti ini amat diperlukan agar pada saatnya nanti, para komisioner yang baru (baru dibentuk setelah perubahan UU Pemilu) yang menggantikan komisioner yang lama tidak berangkat dari hal yang baru sama sekali, dan dapat menjadikan hasil riset ini sebagai salah satu referensi dalam menyelenggarakan pemilu selanjutnya.

Evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 selain dapat menjadi referensi penyelenggaraan di masa selanjutnya, evaluasi ini juga diperlukan karena pemilu memiliki arti yang strategis, hasilnya akan menentukan politik Indonesia lima tahun mendatang. Selain itu, untuk menyelenggarakan pemilu dengan kompleksitas yang rumit dan jumlah penyelenggara yang amat besar seperti itu, dibutuhkan manajemen kepemiluan yang memiliki tingkat keakuratan dan kecermatan yang tinggi, agar proses pemilu dapat berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagai instrumen demokrasi yang mendasar, pemilu memiliki fungsi vital dalam kelangsungan sistem demokrasi setiap lima tahun sekali. Pemilu juga menjadi landasan bagi berlangsungnya pergantian elit politik setiap lima tahun sekali. Dengan fungsinya yang amat strategis tersebut, proses penyelenggaraan pemilu perlu memperoleh prioritas untuk diteliti, agar ada referensi yang objektif dalam menggambarkan manajemen penyelenggaraan pemilu sebagai proses pembelajaran bersama dan dalam rangka mencari alternatif pemecahan atas persoalan-persoalan yang terjadi di setiap tahapan penyelenggaraan pemilu oleh KPU.

Dari data yang tersedia, tercatat bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 di mulai dua tahun sebelum pemilu legislatif 9 April 2014. Tahapan tersebut berakhir pada 18 Mei 2014. Sebuah durasi manajemen kegiatan yang sangat panjang dan tentu membutuhkan manajemen yang baik. Secara garis besar, tahapan-tahapan tersebut antara lain, perencanaan program dan anggaran, pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih yang dilaksanakan pada 9 November 2012 hingga 4 November 2013, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu (9-11 Januari 2013), penetapan peserta pemilu, penetapan jumlah kursi dan penetapan dapil, pendaftaran calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, masa kampanye, pelaksanaan kampanye terbatas, pelaksanaan kampanye melalui rapat-rapat umum dan iklan media, audit

dana kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, dan penetapan hasil pemilu.<sup>1</sup>

Di antara tahapan-tahapan tersebut, beberapa tahapan dapat disebut memiliki tensi dan risiko politik yang tinggi. Misalnya berkaitan dengan persoalan akurasi dan validitas data yang dimiliki oleh KPU, kepercayaan terhadap KPU dan tahapan yang berkaitan dengan akuntabilitas managerial penyelenggaraan pemilu. Di antara tahapan yang krusial itu adalah akurasi data pemilih yang hingga tiga bulan menjelang Pemilu 9 April 2014 masih belum tuntas, karena masih menimbulkan perdebatan akibat perbedaan angka. Selain persoalan akurasi data pemilih, validitas verifikasi partai politik pun sempat memicu sengketa antara beberapa partai khususnya Partai Bulan Bintang dan PKPI yang merasa tidak puas atas kinerja KPU dalam memverifikasi partai politik yang berhak lolos sebagai peserta pemilu. Lahirnya sengketa di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan Bawaslu telah menambah masalah baru dalam verifikasi parpol peserta pemilu. KPU yang telah menetapkan 10 partai peserta pemilu, akhirnya menerima keputusan DKPP yang meloloskan PBB dan menerima PKPI setelah adanya keputusan PTUN, sehingga jumlah partai peserta pemilu sebanyak 12 partai.

Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya adalah kesiapan dan ketersediaan logistik pemilu legislatif. Masalah suara tertukar dan sebagainya menyebabkan diulangnya sejumlah pemilu di beberapa kabupaten, dan jumlahnya tidak sedikit. Setelah pemilu usai digelar pada 9 April 2014, masalah pun muncul berkaitan dengan beberapa pengaduan calon anggota legislatif dan partai politik kepada DKPP atas beberapa persoalan seperti tuduhan jual beli suara (*vote buying*) yang dilakukan oleh PPK dan KPU Daerah, hingga persoalan tuduhan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu yang dianggap tidak independen. DKPP sendiri telah

---

1 [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id).

menyidangkan sejumlah kasus yang berujung pada pemecatan beberapa anggota PPK dan KPU Daerah.

Dari sejumlah persoalan penyelenggaraan pemilu di atas, evaluasi atas problem-problem yang terjadi, serta rekam jejak managerial penyelenggaraan pemilu yang baik patut dilakukan. Hal ini berkaitan dengan pentingnya catatan sejarah pelaksanaan pemilu agar praktik-praktik yang sudah baik dapat direkam dan dicatat sebagai pelajaran penyelenggaraan pemilu di masa mendatang. Sebaliknya, apa yang kurang dari penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu dapat menjadi pelajaran berharga agar tidak terulang pada pemilu berikutnya.

### **Fokus Penelitian**

Penelitian ini difokuskan untuk memberikan rekomendasi teknis bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan problematik yang masih sering terjadi pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Atas dasar itu kajian singkat ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu, pertama sejauhmana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 memadai dan/atau memfasilitasi berlangsungnya pemilu yang jujur, adil, bebas, dan demokratis. Kedua, problem apa saja yang masih terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 sehingga berdampak pada terhambatnya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif. Ketiga, bagaimana sebaiknya problem-problem itu diantisipasi agar tidak terulang kembali pada pemilu-pemilu selanjutnya.

### **Tujuan penelitian**

Kajian singkat ERI ini memiliki empat tujuan sebagai berikut:

1. Membantu KPU dalam melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 secara objektif dan aplikatif;



2. Pemetaan masalah-masalah yang menghambat penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014;
3. Tersusunnya sebuah *guidance* dalam bentuk rekomendasi strategis perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu mendatang (2019) agar masalah yang sama tidak terulang; dan
4. Rekomendasi yang bersifat umum ditujukan kepada perancang Undang-Undang dalam rangka memperbaiki format atau desain peraturan perundangan-undangan tentang pemilu; dan rekomendasi yang bersifat khusus yang ditujukan kepada penyelenggara pemilu, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berkaitan dengan perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu di masa akan datang.

### **Kerangka Teori**

*Electoral process and electoral law* adalah sebuah peraturan yang mengatur manajemen penyelenggaraan pemilu, bagaimana suara di atur, kapan dan bagaimana pemilih menggunakan hak suaranya, untuk siapa mereka memilih, bagaimana kampanye dilakukan, bagaimana pencatatan dan penghitungan, serta bagaimana sebuah kursi dialokasikan di sejumlah daerah pemilihan.

Dalam rangka mengevaluasi penyelenggaraan pemilu, Elkit and Reynolds (2005) memberi pertanyaan kunci dalam melihat *freenes and fairness of an election*. Kebebasan dan keadilan pada proses pemilu antara lain diwujudkan oleh sejauhmana pemilih memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan (referensi) politiknya. Apakah pemilih memiliki keadilan untuk menggunakan hak-hak politiknya. Sedangkan Norris (2012: 12) telah memberi standar khusus dalam melihat sebuah integritas pemilu. Integritas sebuah pemilu ditentukan oleh empat hal, yakni:<sup>2</sup>

---

2 <http://www.gsdr.org/docs/open/HDQ837.pdf>

- a. They should be ‘conceptually valid, meaning that the empirical data and aggregate measures relate logically and consistently to the overarching notion which is being operationalized.
- b. Transparent methods should be used for gathering data and then constructing summary indices, so that evidence can be subject to scrutiny and replication tests by independent scholars or observers, using consistent scientific methods and standard techniques.
- c. Measures should also be universally generalizable, rather than idiosyncratic, so that they can be applied to monitor elections held in diverse global cultural regions, under different types of regimes, and during alternative time-periods.
- d. To have any practical impact, indices of electoral integrity should ideally also be politically legitimate, meaning that they are regarded as authoritative and usable by the international community and domestic stakeholders.
- e. They also need to be measured with sufficient precision to allow analysts to identify the source and gravity of any violations of electoral integrity, and thus determine suitable remedies, rather than being so abstract and general that they prove too blunt for accurate diagnosis’.

Selain melihat aspek-aspek *fairness* sebuah pemilu, Sarah Birch juga pernah melakukan evaluasi terhadap malpraktek pemilihan umum, yang diukur dengan 14 item yang terpisah. Malpraktek pemilihan umum adalah sebuah proses yang menunjukkan bahwa pemilu mengalami penyimpangan-penyimpangan, misalnya pemilih yang telah memenuhi persyaratan tidak dapat menggunakan suaranya; masifnya

politik uang, penyimpangan dalam penghitungan suara, dan lain-lain.

Dalam melakukan sebuah evaluasi pemilu, sebuah *framework* yang digunakan untuk melakukan evaluasi amat dibutuhkan. Evaluasi dapat didasarkan pada siklus manajemen pemilu, yang di antara lain mengevaluasi bagaimana tahapan-tahapan pemilu dilakukan, seperti antara lain,<sup>3</sup> pertama, melihat tentang *legal framework* atau pengaturan yang digunakan oleh KPU dalam penyelenggaraan pemilu. Pertanyaan-pertanyaannya dapat diarahkan misalnya, apakah dasar pengaturan terkonsolidasi antara penyelenggara pemilu di tingkat pusat dan daerah? Apakah seluruh pengaturan pemilu secara luas dianggap sah dan *legitimed*? Adakah pihak yang mengoreksi kesalahan-kesalahan dalam pengaturan penyelenggaraan oleh KPU? Apakah kerangka pengaturan pemilu dapat diimplementasikan secara objektif, tidak saling bertolak belakang akibat multitafsir antara penyelenggara di tingkat pusat dan daerah?

Kedua, *electoral management*. Manajemen pemilu di antaranya dapat dilihat dari apakah KPU dipercaya oleh pemilih sebagai penyelenggara pemilu; seberapa banyak pelanggaran kode etik atau malpraktik yang mereka lakukan, apakah KPU/ penyelenggara pemilu netral dan tidak berpihak? Bagaimana transparansi manajemen penyelenggaraan pemilu, dll. Ketiga, registrasi/pemutakhiran data pemilih. Apakah semua penduduk yang memiliki hak memilih terdaftar dan terakomodasi, sejauhmana akurasi data pemilih yang disediakan KPU, kemudahan-kemudahan pemilih dalam registrasi. Keempat, regulasi kampanye, apakah pengaturan regulasi kampanye ditegakkan, dan seberapa banyak pelanggaran terjadi dan bagaimana proses *electoral justice* dilakukan oleh Bawaslu dan pihak-pihak lain. Kelima, *counting and tabulating*

3 *Ibid.*, hlm. 152-154. Elkid dan Reynolds telah menyusun *framework* analisis sebagai dasar menyusun evaluasi sistem pemilu yang didasarkan atas *election cycle* yang sudah ada.

*the vote*. Apakah penghitungan dan pencatatan memiliki tingkat validitas yang terpercaya, seberapa banyak terjadi malpraktik/penyimpangan dalam bentuk jual beli suara (*vote buying*), dll, serta pertukaran suara dari satu calon ke calon lain atau dari satu partai ke partai lain. Keenam, penerimaan partai-partai terhadap hasil pemilu. Seberapa banyak sengketa, dan apa masalah sengketa yang diajukan oleh peserta pemilu, dll. Ketujuh, pasca pemilu, apakah ada kemudahan akses data terhadap hasil-hasil pemilu, apakah KPU melakukan audit atas kebijakan-kebijakan yang telah mereka lakukan dan sejauhmana kapasitas untuk melakukan review atas hal itu.

Di antara evaluasi pemilu yang disusun oleh USAID juga menunjukkan adanya beberapa hal yang dapat menjadi pertimbangan, seperti secara substansial apakah ada perdebatan secara inklusif atas peraturan baru KPU dan perubahan-perubahan peraturan oleh KPU yang mengatur pelaksanaan pemilu. Evaluasi juga dapat dilakukan khususnya untuk melihat administrasi pemilu yang kredibel, seperti independensi KPU dan transparansi proses pemilu; adanya pusat pengelolaan data administrasi pemilu yang efektif. Selain dari sisi administrasi, evaluasi juga dapat dilakukan terhadap representasi dan tingkat kompetisi sistem multipartai. Evaluasi dapat berdasar pada adanya pengaturan yang konsisten dan mengikat peserta pemilu seperti demokrasi internal partai, transparansi dan akuntabilitas partai-partai peserta pemilu. AUSAID dalam evaluasi tentang pemilu juga mengedepankan pada proses-proses terjadinya transformasi politik kekuasaan secara efektif dan damai, seperti apakah prosedur transfer kekuasaan dipatuhi dan diikuti oleh semua partai, semua pihak menerima proses transfer kekuasaan dan proses terjadi secara transparan dan akuntabel.<sup>4</sup>

Pada intinya, *framework analysis*-nya disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan dari evaluasi dari studi ini. Namun

4 USAID, 1998, 59-64

demikian dari beberapa indikator yang telah disusun oleh sejumlah lembaga dalam mengevaluasi penyelenggaraan pemilu di atas, dapat menjadi referensi sekaligus perbandingan dalam menyusun *tools of election evaluation* yang akan dilakukan pada kajian ini sebagaimana digambarkan pada lampiran bab ini.

### **Durasi Penelitian dan Metode Penelitian**

Penelitian evaluasi Pemilu Legislatif 2014 tergolong riset dengan waktu pelaksanaan yang cepat, hanya sekitar dua (2) bulan. Oleh karena itu, riset ini memiliki keterbatasan-keterbatasan. Walau waktunya relatif “pendek,” penelitian ini tetap mengikuti kaidah akademik yang berlaku pada riset penelitian sosial dengan pendekatan kualitatif, khususnya dalam merancang metode riset evaluatif. Metode evaluatif adalah sebuah metode riset yang bertujuan untuk mencari sesuatu yang berharga atau penting atas suatu kebijakan atau program. Penelitian evaluasi pada dasarnya dimaksudkan untuk mengetahui suatu kegiatan berkaitan dengan manfaatnya, hasilnya, dan kekurangan-kekurangan yang masih terjadi.

Dalam melakukan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 dan untuk dapat memberikan rekomendasi kepada penyelenggara pemilu, lokasi penelitian ditentukan atas dasar pertimbangan-pertimbangan khusus. Pertama, 10 daerah penelitian (provinsi) dari 33 provinsi di Indonesia ditentukan untuk mewakili Indonesia Wilayah Barat; Indonesia Wilayah Tengah; dan Indonesia Wilayah Timur. Indonesia Wilayah Barat diwakili oleh DKI Jakarta; Jawa Tengah; Jawa Timur; DIY, dan Aceh. Sedangkan Wilayah Indonesia Tengah diwakili oleh NTT, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, dan Kalimantan Selatan. Indonesia Wilayah Timur diwakili oleh Papua. Selain alasan perwakilan wilayah atas dasar waktu tersebut, juga ditentukan atas dasar pertimbangan khusus seperti jumlah pemilih dan

penduduk; masalah-masalah yang terjadi di masing-masing lokasi yang “minimal” dapat menggambarkan problematik penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014; dan beberapa daerah dipilih khususnya DIY untuk memberikan gambaran *succes story* penyelenggaraan pemilu. Beberapa daerah yang digunakan sebagai lokasi penelitian seperti Aceh, Papua, Jawa Barat, Sulsel dan Jakarta—seperti dilansir oleh Kepolisian Republik Indonesia tergolong dalam peta zona rawan kekerasan dalam pemilu.<sup>5</sup>

Agar diperoleh hasil yang diinginkan dalam melakukan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014, dalam kajian ini penetapan ukuran apa yang perlu dievaluasi dari Pemilu Legislatif 2014 yang lalu dengan berpatokan pada fokus riset, maka dilakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan melibatkan para peneliti di 10 provinsi yang akan melakukan riset cepat tersebut. FGD membahas tema, variabel dan indikator sebagai dasar dalam melakukan evaluasi. Dari hasil FGD disepakati bahwa evaluasi dilakukan terhadap kerangka pengaturan (*electoral law*); proses pemilu (*electoral process*); dan pascapemilu dengan variabel-variabelnya dan indikator-indikator penting yang perlu dievaluasi atau dianalisis sebagaimana terlampir dalam bab pendahuluan ini.

Untuk memperoleh hasil yang maksimal, secara umum metode pengumpulan data yang digunakan meliputi beberapa hal, yakni: (1) para peneliti mengumpulkan data yang bersumber dari laporan KPU, Bawaslu, persidangan MK dan DKPP, data dari para pemantau, dan data dari pihak lain yang relevan; (2) melakukan wawancara mendalam/*indepth interview* secara tatap muka dengan penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, pemantau, pemilih, partai politik di tingkat provinsi; (3) melakukan wawancara melalui email dan telephone; dan (4) melakukan *review* dari berita-berita media terhadap kasus-

5 www.liputan6.com, 21 Mei 2014, “6 Daerah Rawan Pemilu Usai Pileg Versi Polri.”

kasus yang menonjol selama penyelenggaraan pemilu dan temuan-temuan penting dari pihak-pihak yang relevan.

Data yang diperoleh ditata sesuai dengan tema, variabel dan indikator yang selanjutnya dituliskan secara deskriptif untuk menggambarkan evaluasi sesuai dengan temuan masing-masing daerah penelitian.

Dalam proses pencarian data dan pengolahan datanya, riset ini terbagi atas dua unsur tim. Pertama adalah tim lokal yang masing-masing provinsi diwakili oleh dua (2) orang peneliti yang akan melakukan evaluasi pelaksanaan Pemilu Legislatif 2014 di wilayah kerjanya masing-masing selama dua (2) bulan. Dalam proses itu, dua orang peneliti lokal akan menghasilkan laporan daerah yang formatnya sama antara satu daerah dengan daerah lain. Tujuannya untuk mempermudah perbandingan dan penyusunan laporan tematik dalam bentuk *executive summary* yang akan disusun oleh tim expert yang bersumber dari laporan peneliti lokal dari 10 provinsi.

### **Sistematika Laporan**

Sistematika laporan terdiri atas beberapa bab. Bab 1 adalah bab pendahuluan yang merupakan bab awal yang memayungi bab-bab selanjutnya yang berisi latar belakang, fokus penelitian evaluasi, kerangka teori, durasi dan metode penelitian dan sistematik pelaporan. Bab selanjutnya adalah hasil penelitian Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 di 10 provinsi dengan struktur pembabakan sebagai berikut: latar belakang; sketsa wilayah; temuan penelitian yang meliputi kerangka pengaturan (*electoral law*); proses pemilu (*electoral process*); pengawasan pemilu; pasca pemilu dan rekomendasi. □

Lampiran:  
**Tabel 1.1.** Tema, Variabel dan Indikator: Evaluasi Pemilihan Umum Legislatif 2014

TEMA	KERANGKA PENGATURAN (ELECTORAL LAW) VARIABEL	INDIKATOR	PERSOALAN/ISU
1. Kerangka Hukum (UU, Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, Juklak, Juknis, Surat edaran, Peraturan DKPP)	2. Kepastian hukum	1. Tidak ada kekosongan hukum 2. Tidak multi-tafsir 3. Tidak saling bertentangan 4. Mudah diimplementasikan	Peraturan pemerintah pusat dan daerah bertentangan, ataupun peraturan penyelenggara pemilu (terutama di daerah otonomi khusus
	3. Kekhususan pengaturan yang terjadi di daerah dengan otonomi khusus seperti Aceh dan Papua		Kepastian kerangka hukum: Apakah ada konsistensi kerangka hukum tingkat nasional / lokal? Khususnya bagi Aceh dan Papua yang memiliki otonomi khusus.
	4. Problematika hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu		
Catatan:			
1. Disesuaikan dengan kasus-kasus yang menonjol di daerah 2. Fokus pembahasan kerangka hukum berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu secara umum.			



<p>2. Kelembagaan Penyelenggara Pemilu</p>	<p>1. Proses Rekrutmen Penyelenggara</p> <p>2. Kapasitas Penyelenggara (Permanen, ad-hoc, dan staff secretariat), dilihat dari kasus-kasus yang terjadi berkaitan dengan indikator →</p>	<p>Mmekanisme seleksi, time frame recruitment dan tim seleksi</p>	<p>Persoalan tumpang tindih pergantian anggota KPU daerah, baik yang masa berlaku selesai (kasus di NTT, dimana KPU propinsi harus meng handle tugas KPU Kabupaten yang berakhir masa jabatannya/ sekitar 20 Kab) maupun yang dipecat oleh DKPP ( kasus Aceh dan Papua dimana ada 9 KPU KAbupaten yang diberhentikan, anggota pengganti juga dipecat)</p>
		<p>1. Integritas (moral, pelanggaran administrasi, etik, dan pidana)</p> <p>2. Independensi</p> <p>3. Legitimasi (diakui/dipercaya)</p>	<p>1. Apakah ada pengaturan yang rinci mengenai syarat-syarat penyelenggara pemilu.</p> <p>2. Persidangan di DKPP, tentang kode etik.</p> <p>1. Melihat netralitas penyelenggara pemilu.</p> <p>2. Impikasi pola konsultasi antara KPU dengan DPR dan Eksekutif dalam membuat peraturan KPU.</p>

		4. Kapabilitas SDM	Beban kerja penyelenggara pemilu akibat adanya pemberhentian beberapa anggota KPU ditingkat Kabupaten dan Kota, serta pemilu yang bersamaan dengan pilkada (kasus Pilgub Lampung)
	3. Kewenangan penyelenggara		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penyelenggara tingkat daerah tidak punya kewenangan, yang berwenang di tingkat pusat &gt; Persoalan di tingkat daerah adalah bagaimana otonomi di daerah &gt; rekomendasi dari daerah kepada pusat?</li> <li>2. Teknis pembentukan kelembagaan &gt; lebih banyak ditentukan oleh kepala desa daripada KPU?</li> <li>3. Bagaimana dasar kekuatan hukum surat edaran KPU? &gt; Terpaksa dilakukan?</li> </ol>
	4. Relasi dan dukungan antar lembaga		
<p>Catatan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fokus evaluasi mencakup penyelenggara pemilu permanen dan ad hoc (PPK, PPS, KPSS, PPDP/Pantarlil).</li> <li>2. Faktor-faktor yang menyebabkan in-capacity (UU, dll)</li> <li>3. Dalam menganalisis kapasitas lembaga dan SDM perlu dilihat putusan-putusan dari DKPP yang memberhentikan mereka.</li> </ol>			

PROSES PEMILU (ELECTORAL PROCESS)			
TEMA	VARIABEL	INDIKATOR	PERSOALAN/ISU
1. Pemutakhiran Data Pemilu	Akurasi data pemilih	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sumber dan metode</li> <li>Implementasi sistem pemutakhiran data pemilih (SIDALIH) di lapangan</li> </ol>	<p>Persoalan akurasi data dari pemerintah, implementasi keputusan MK soal data pemilih oleh KPU</p> <p>Dampak persoalan pendataan penduduku (administrasi kependudukan)</p>
	Kinerja KPU dalam pemutakhiran data	<ol style="list-style-type: none"> <li>Jaminan pendukung terdaftar sebagai pemilih.</li> <li>Jaminan pemilih dalam menggunakan hak pilihnya.</li> <li>Kemudahan/kesulitan pemilih dalam registrasi</li> <li>Daftar pemilih di daerah pemekaran/perbatasan</li> </ol>	<p>Persoalan verifikasi (pengaturan data lama—beberapa kasus nama-nama pemilih tidak dihapus walau sudah dimutakhirkan; perpindahan lokasi kediamaan; kinerja petugas belum optimal)</p>
	Partisipasi masyarakat dan parpol dalam pemutakhiran data pemilih		<p>Belum ada manajemen kependudukan terpadu untuk DPT</p>

<p>2. Registrasi Partai Politik Peserta Pemilu</p>	<p>1. Metode dan mekanisme proses verifikasi administrasi</p> <p>2. Kesiapan partai politik dalam memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu</p> <p>3. Metode dan mekanisme proses verifikasi administrasi</p> <p>4. Implementasi SIPOL dalam registrasi partai politik peserta pemilu</p> <p>5. Akurasi hasil registrasi partai</p>	<p>1. Penetapan caleg</p> <p>2. Penempatan dapil dan nomor urut caleg</p> <p>3. Cara partai merekrut caleg dalam memenuhi jumlah caleg yang disyaratkan</p>	<p>1. Peraturan KPU dimantahkan kembali.</p> <p>2. Koordinasi antara Kemenkumham dengan KPU</p> <p>1. Perubahan regulasi juga perlu berimplikasi ke partai-partai lama (partai lama belum siap untuk diverifikasi)</p> <p>2. Keterwakilan perempuan di jajaran kepengurusan partai</p>
<p>3. Pencilonan calon anggota legislatif (DPR, DPD, dan DPRD)</p>	<p>1. Mekanisme internal partai dalam seleksi caleg</p>	<p>Penerimaan dan penolakan partai politik</p>	<p>Penggunaan IT dipandang negatif oleh parpol (SIPOL)</p> <p>Politik uang pada level KPUD</p> <p>1. Apakah prosesnya demokratis?</p> <p>2. Bagaimana dengan hubungan kekerabatan, orang kuat daerah, dll dalam proses penempatan dan pencalonan caleg</p>

<p>2. Partisipasi pemilih dalam mengawal proses pencalonan</p>	<p>1. Laporan dari masyarakat 2. Keberatan masyarakat/NGO/LSM caleg yang diusung oleh partai</p>	<p>1. Laporan dari masyarakat 2. Keberatan masyarakat/NGO/LSM caleg yang diusung oleh partai</p>	<p>Kasus caleg tersangka, tidak sehat rohani, ijazah palsu, persyaratan baca al quran di Aceh, independensi dokter dan rumah sakit, dll</p>
<p>3. Kualitas calon legislatif</p>	<p>Pendidikan, pengalaman organisasi, track record</p>	<p>Pendidikan, pengalaman organisasi, track record</p>	<p>Kasus caleg tersangka, tidak sehat rohani, ijazah palsu, persyaratan baca al quran di Aceh, independensi dokter dan rumah sakit, dll</p>
<p>4. Keterwakilan perempuan</p>	<p>Konsistensi dan profesionalisme KPU (yang penting proses lancar dan tidak ada masalah</p>	<p>Konsistensi dan profesionalisme KPU (yang penting proses lancar dan tidak ada masalah</p>	<p>Kasus caleg tersangka, tidak sehat rohani, ijazah palsu, persyaratan baca al quran di Aceh, independensi dokter dan rumah sakit, dll</p>
<p>6. Konsistensi penyelesaian sengketa syarat kelolosan</p>	<p>1. Regulasi kampanye</p>	<p>Definisi/indikator kampanye belum rigid yang memudahkan pengawasan pemilu</p>	<p>Pengaturan kampanye pada media sosial</p>
<p>4. Kampanye</p>	<p>2. Jadwal kampanye</p>	<p>Kampanye di luar jadwal</p>	<p>Tumpang tindih kepemilikan antara media dan parpol</p>
<p>3. Metode kampanye</p>	<p>Efektivitas metode/cara kampanye yang digunakan</p>	<p>Efektivitas metode/cara kampanye yang digunakan</p>	<p>Efektivitas metode/cara kampanye yang digunakan</p>

	<p>4. Pelanggaran terhadap ketentuan kampanye</p> <p>5. Kasus politik uang dan black campaign</p> <p>6. Impelementasi tugas pengawas pemilu</p> <p>7. Penegakan hukum</p> <p>8. Audit dana kampanye</p>	<p>Penggunaan fasilitas negara, tempat ibadah, dll (sesuai UU); keterlibatan anak-anak; intimidasi; dll</p>	<p>Ada kecenderungan multi-tafsir mengenai dana kampanye dan pelaporan hanya bersifat administratif</p>
<p>5. Logistik Pemilu</p>	<p>1. Kesiapan logistic</p>	<p>Pengadaan logistik utama (surat suara formulir) dan logistik pendukung (bilik, kotak, dll); kesalahan cetak/tulis nama/gambar peserta pemilu; penggunaan logistik dari kardus (kertas suara)</p>	<p>Terjaminnya WN untuk dapat memilih (jumlah surat suara dan distribusi; suara yang sudah diberikan tidak berubah dalam proses perhitungan; mudah untuk dibaca oleh semua pihak)</p>
<p><b>Catatan:</b></p> <p>1. Rekomendasi diharapkan dapat memberikan argumentasi akademik bahwa sistem pemilu dalam diimplementasikan jangka panjang ( berjangka waktu 25 tahun), tidak tiap 5 tahun diubah</p> <p>2. Sinkronisasi antar UU yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu</p> <p>3. Pendefinisian money politics perlu lebih rigid</p> <p>4. Memberikan usulan kongkrit, komprehensif</p>			

6. Pemungutan dan Penghitungan Suara	2. Distribusi logistic	Tepat sasaran; tepat waktu dan tepat jumlah sesuai dengan dapil	
	3. Aksesabilitas	Alat bantu, alat peraga, tempat yang memberikan kemudahan bagi kaum berkebutuhan khusus	
	4. Pengamanan logistic	Fisik maupun non-fisik; pada masa pemungutan dan perhitungan	
	1. Penyimpangan pemungutan suara	Suara dari TPS hingga pusat tidak sama; jual beli suara	Bagaimana suara rakyat sampai kepada pengambil kebijakan
	2. Kualitas SDM KPPS	Kesalahan perhitungan oleh saksi baik sengaja maupun tidak disengaja; rekrutmen SDM	
6. Pemungutan dan Penghitungan Suara	3. Kompleksitas daftar isian (form)	Perlu penyederhaan	
	4. Teknis pemungutan suara	Pemungutan suara tidak dapat dilakukan di Duga, Papua.	Efektifitas penggunaan drop box dan by mail diluar negeri. Persoalan istilah pemungutan suara diluar negeri (pemilu lebih dulu bukan early voting)
	5. Ketersediaan dan kualitas saksi	Pelatihan tidak memadai bagi saksi	

	6. Konsistensi hasil jumlah penghitungan suara secara berjenjang	
	7. Keamanan berita acara, dll	Berita acara banyak yang tidak berhologram ; security printing (hologram) akibat perbedaan tata cara pengadaan
	8. Tingkat keabsahan surat suara	
	9. Pungut suara ulang dan hitung ulang suara	Penyebab, prosedur, pelaksanaan.
	10. Prosedur pembukaan kotak suara	Petunjuk teknis untuk isi kotak suara dan perbaikan dokumen apabila sudah masuk ke dalam kotak.
	11. Hitung cepat ( <i>Quick Count</i> )	
7. Konversi suara partai menjadi kursi	Keadilan konversi suara partai menjadi kursi (khususnya masalah sisa suara partai)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Suara yang terpakai dan ada sisanya</li> <li>2. Suara yang belum terpakai</li> </ol>



PASCAPEMILU			
TEMA	VARIABEL	INDIKATOR	PERSOALAN/ISU
1. Sengketa Pemilu dan Sengketa Hasil	2. Sengketa administratif		
	3. Sengketa pidana		
	4. Sengketa etik (peradilan etik)	Tim pemeriksa daerah (DKPP Provinsi) dan Persidangan DKPP Pusat	
	5. Sengketa hasil pemilu di MK	Kasus-kasus persidangan di MK yang menonjol	
2. Peta politik hasil pemilu 2014	1. Elaborasi perubahan konstelasi politik di daerah (tingkat provinsi) khususnya di DPRD dan DPR di provinsi tempat riset		
	2. Rekomendasi dari masing-masing daerah		

## BAB 2

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: PROVINSI DKI JAKARTA

*Mardyanto Wahyu Tryatmoko dan Titi Anggraini*

### Pengantar

Salah satu hal yang paling menjadi perhatian publik dan media pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu adalah isu dan dinamika demokrasi. Isu yang menonjol misalnya apakah ada peluang pemilih untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan kepeemiluan. Partisipasi utama rakyat dalam pemilu dapat disalurkan melalui proses kebijakan pembuatan pemilu agar lebih baik dan kompetitif. Secara konseptual, pemilu seringkali dipahami sebagai bagian atau perangkat dari demokrasi (*instruments of democracy*) dalam suatu tingkatan di mana rakyat diberi kesempatan untuk mempengaruhi suatu pembuatan kebijakan.<sup>6</sup>

Meskipun fungsi utama dari pemilu sebenarnya bukanlah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam pengertian yang langsung dan hakiki, namun pemilu lazimnya dikaitkan dengan fungsi pelaksanaan kedaulatan rakyat rakyat itu sendiri.<sup>7</sup> Penguasa yang memenangi pemilu dengan percaya

---

6 G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, (New Heaven: Yale University, 2000), hlm. 3.

7 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 84.

diri menjalankan kekuasaannya karena menganggap telah mendapat legitimasi penuh dari rakyat melalui pesta demokrasi yang dianggap sebagai mekanisme dan kerangka formal pelaksanaan asas kedaulatan rakyat tersebut.

Pasal 22 E ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>8</sup> Sebagai implementasi ketentuan tersebut, pada tahun 2014 Indonesia telah berhasil menyelenggarakan serangkaian pemilu yang dianggap sebagai pemilu terbesar dengan waktu dan sistem pemilihan terlama dan terumit di dunia.

Pada 9 April 2014 dan 9 Juli 2014 bangsa Indonesia secara berturut-turut telah berhasil menyelenggarakan pemilihan umum anggota DPR, DPRD, dan DPD (pemilu legislatif), dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pemilu presiden). Pemilu legislatif telah berhasil memilih 560 anggota DPR periode 2014 – 2019 dari 77 daerah pemilihan yang terdistribusi kepada 10 partai politik dari 12 partai politik peserta pemilu, beserta 132 orang anggota DPD yang mewakili 33 provinsi dari seluruh Indonesia. Sedangkan pemilu presiden dalam satu putaran penyelenggaraan telah mengantarkan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia masa bakti 2014 – 2019.

Banyak pihak beranggapan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 telah berjalan dengan aman, lancar, dan relatif baik. Apresiasi yang tinggi pantas diberikan kepada seluruh rakyat Indonesia yang telah menggunakan hak pilihnya dengan tertib dan juga penyelenggara pemilu yang telah bekerja keras dalam menyiapkan dan menyelenggarakan segala sesuatunya. Meski harus diakui masih terjadi beberapa

---

8 Pasal 22 E ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pelanggaran, baik yang menyangkut prosedur dan tata cara, maupun kecurangan dalam pemberian suara.<sup>9</sup>

Idealnya suatu pemilu harus menjamin sekurangnya 7 (tujuh) prinsip dalam penyelenggaraannya, yang meliputi: kesetaraan antarwarga negara; *rule of law* dan kepastian hukum; persaingan yang bebas dan adil antarpeserta pemilu; partisipasi semua pemangku kepentingan dalam proses penyelenggaraan pemilu; KPU yang independen dan profesional; integritas proses pemungutan dan penghitungan suara, serta rekapitulasi hasil penghitungan suara; dan proses penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Namun, dalam praktik pemilu legislatif 2014 lalu, beberapa prinsip tersebut masih ada yang dilanggar oleh penyelenggara pemilu.<sup>10</sup>

Secara khusus, tulisan ini memotret pelaksanaan pemilihan umum legislatif di Jakarta pada tahun 2014. Dimensi yang dicermati dalam pelaksanaan pemilu legislatif 2014 dalam tulisan ini mencakup kerangka hukum penyelenggaraan pemilu, kelembagaan penyelenggara pemilu, proses penyelenggaraan pemilu, dan peta politik hasil pemilu legislatif 2014 di DKI Jakarta. Tulisan ini dihasilkan dari hasil penelitian pendek selama dua bulan (November-Desember 2014) di Jakarta. Jenis penelitian yang digunakan adalah kualitatif-deskriptif. Metode pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan beberapa narasumber terutama dengan penyelenggara dan pemantau pemilu yang terkait dalam proses pemilu legislatif 2014 di Jakarta.

---

9 Didik Supriyanto, dkk, *Makalah Evaluasi Pemilu Legislatif dan Rekomendasi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014: Disampaikan Kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, hlm. 1, Mei, 2012.

10 Ramlan Surbakti, dalam *Makalah Evaluasi Pemilu Legislatif dan Rekomendasi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014: Disampaikan Kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, hlm. 1, Mei, 2012.

## **Kekhususan Provinsi DKI Jakarta**

Kekhususan Provinsi DKI Jakarta utamanya diatur dalam UU No. 29 Tahun 2007. Sebagai daerah khusus ibukota banyak “keistimewaan” yang melekat pada provinsi ini dan berbeda dengan provinsi lain di Indonesia. Namun, dalam konteks pemilu, karena keberadaannya di pusat ibu kota, maka isu-isu lokal di DKI Jakarta cenderung tenggelam oleh isu-isu nasional yang berkembang. Sehingga pemilu legislatif di Jakarta secara kelokalan kadang tidak banyak mendapat perhatian publik dan media, disebabkan harus kejar-mengejar dengan isu nasional yang juga berpusat di Jakarta.

Beberapa kekhususan dalam penyelenggaraan pemilu legislatif di Provinsi DKI Jakarta antara lain tidak ada pemilu untuk DPRD Kabupaten/Kota, alokasi kursi DPRD Provinsi yang lebih banyak dibanding provinsi lain, dan pengaturan dapil luar negeri.

### **1. Tidak Ada Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota**

Tentu yang paling membedakan antara Provinsi DKI Jakarta dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia berdasarkan pengaturan yang ada di dalam UU No. 29 Tahun 2007 adalah, sebagai daerah khusus Ibukota, DKI Jakarta tidak memiliki DPRD Kabupaten/Kota. Dengan demikian tidak ada pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi DKI Jakarta. Pemilu Legislatif di DKI Jakarta 2014 lalu hanya terdiri dari 3 kotak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD saja. Ini tentu berbeda dengan daerah lain yang memiliki 4 kotak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Mereka mengenal adanya dewan kota/kabupaten yang didefinisikan sebagai lembaga musyawarah pada tingkat kota/kabupaten untuk peran serta masyarakat

dalam penyelenggaraan pembangunan dan peningkatan pelayanan masyarakat.<sup>11</sup> Dewan kota/kabupaten menurut UU No. 29 Tahun 2007 tersebut tentu berbeda dengan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimiliki oleh kabupaten/kota lainnya di Indonesia.

## 2. Alokasi Kursi

Pasal Pasal 12 ayat (4) UU No. 29 Tahun 2007 mengatur bahwa *Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.*

Ini merupakan kekhususan bagi Provinsi DKI Jakarta yang memberi DKI Jakarta porsi kursi 25% lebih banyak daripada daerah lain. Pengaturan tentang alokasi kursi sendiri dalam UU No. 8 Tahun 2012 diatur dalam Pasal 23, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Jumlah kursi DPRD provinsi ditetapkan paling sedikit 35 (tiga puluh lima) dan paling banyak 100 (seratus).*
- (2) *Jumlah kursi DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada jumlah Penduduk provinsi yang bersangkutan dengan ketentuan:*
  - a. *provinsi dengan jumlah Penduduk sampai dengan 1.000.000 (satu juta) orang memperoleh alokasi 35 (tiga puluh lima) kursi;*
  - b. *provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) sampai dengan 3.000.000 (tiga juta) orang memperoleh alokasi 45 (empat puluh lima) kursi;*

---

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 12 UU No. 29 Tahun 2007.

- c. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 3.000.000 (tiga juta) sampai dengan 5.000.000 (lima juta) orang memperoleh alokasi 55 (lima puluh lima) kursi;*
- d. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 5.000.000 (lima juta) sampai dengan 7.000.000 (tujuh juta) orang memperoleh alokasi 65 (enam puluh lima) kursi;*
- e. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 7.000.000 (tujuh juta) sampai dengan 9.000.000 (sembilan juta) orang memperoleh alokasi 75 (tujuh puluh lima) kursi;*
- f. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 9.000.000 (sembilan juta) sampai dengan 11.000.000 (sebelas juta) orang memperoleh alokasi 85 (delapan puluh lima) kursi; dan*
- g. provinsi dengan jumlah Penduduk lebih dari 11.000.000 (sebelas juta) orang memperoleh alokasi 100 (seratus) kursi.*

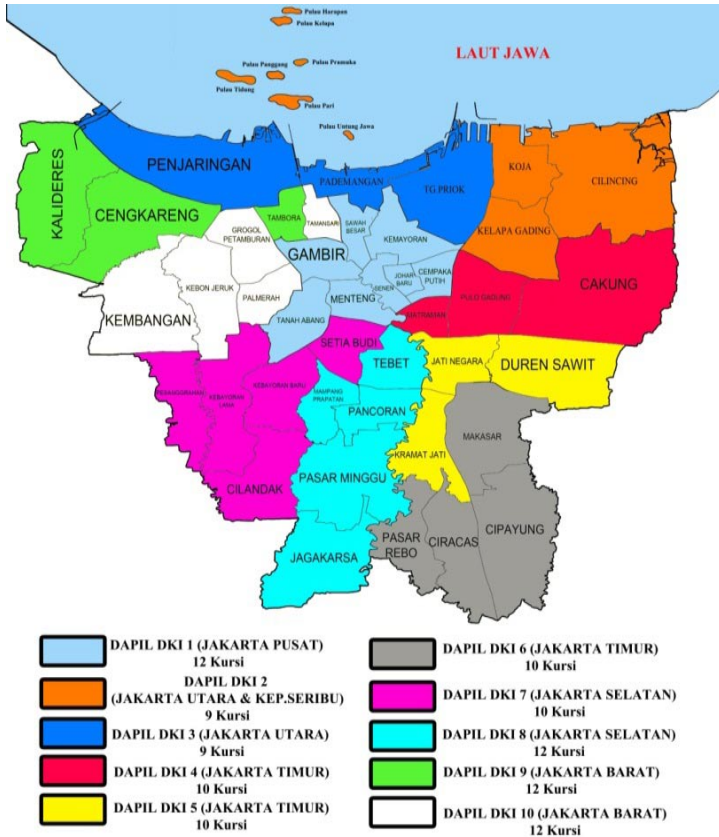
Karena kekhususannya, di mana jumlah kursi DPRD DKI Jakarta paling banyak 125% dari yang ditetapkan undang-undang, sehingga dengan jumlah penduduk lebih besar dari sembilan juta orang, maka alokasi kursi di DKI Jakarta menjadi:  $85 \text{ kursi} \times 125\% = 106 \text{ kursi}$ , sesuai pasal 25 ayat (2) PKPU No. 5 Tahun 2013.

**Tabel 2.1.** Sebaran Jumlah Penduduk dan Alokasi Kursi

KABUPATEN/ KOTA	JUMLAH PENDUDUK	HASIL PEMBAGIAN KURSI	ALOKASI KURSI	DAPIL
Kab. Adm. Kep. Seribu Jakarta Utara	23,019 1,610,796	18,03	18	Dapil DKI 1: 9 Kursi Dapil DKI 2: 9 Kursi
Jakarta Timur	2,721,996	30,04	30	Dapil DKI 3: 10 Kursi Dapil DKI 4: 10 Kursi Dapil DKI 5: 10 Kursi
Jakarta Selatan	2,027,389	22,38	22	Dapil DKI 6: 11 Kursi Dapil DKI 7: 11 Kursi
Jakarta Barat	2,171,217	23,97	24	Dapil DKI 8: 12 Kursi Dapil DKI 9: 12 Kursi
Jakarta Pusat	1,049,000	11,58	12	Dapil DKI 10: 12 Kursi
<b>Total</b>	<b>9,603,417</b>		<b>106</b>	

Sumber: www.kpujakarta.go.id.

**Peta 2.1.** Peta Daerah Pemilihan Anggota DPRD DKI Jakarta



Sumber: www.kpujakarta.go.id.



### 3. Dapil Luar Negeri

Salah satu yang “berbeda” terkait dengan penyelenggaraan pemilu di Provinsi DKI Jakarta adalah, bahwa daerah pemilihan (Dapil) bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri dianggap sebagai bagian dari Provinsi DKI Jakarta dan masuk dalam Daerah Pemilih DKI Jakarta II yang melingkupi Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Selatan dan luar negeri. Ketentuan tersebut tercantum dalam butir 11 Lampiran UU No. 8 Tahun 2012. Lampiran ini merupakan turunan dari ketentuan pada Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) batang tubuh UU No. 8 Tahun 2012 yang berbunyi:

- (1) *Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota.*
- (2) *Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.*

Dengan demikian, secara tidak langsung Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri dapat serta merta dianggap sebagai bagian dari penduduk DKI Jakarta, padahal dalam faktanya Warga Negara Indonesia yang berada di Luar Negeri ini berasal dari daerah yang berbeda-beda.

Padahal, sejumlah pihak yang bergabung dalam diaspora Indonesia menganggap para pemilih di luar negeri memiliki kepentingan yang berbeda dengan para pemilih di Dapil II DKI Jakarta, sehingga diperlukan Dapil luar negeri. Karena adanya perbedaan pandangan atas kerangka hukum yang ada, Diaspora Indonesia lalu mengajukan *judicial review* atau pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi (MK). Permohonan mereka diregistrasi oleh MK dalam perkara Nomor 2/PUU-XI/2013.

Namun demikian, argumen tersebut dianggap MK tidak cukup memberikan keyakinan bagi Mahkamah, karena seandainya alur argumen para pemohon diikuti, hal demikian tidak menuntaskan permasalahan mendasar yang didalilkan para pemohon. MK berpendapat seandainya pun aspirasi, masalah, atau kepentingan para pemohon dan/atau WNI yang tinggal di luar negeri tidak dibahas atau tidak tersuarakan di DPR, menurut Mahkamah hal tersebut menunjukkan adanya kebuntuan komunikasi, dan bukan semata-mata diakibatkan oleh tidak adanya daerah pemilihan luar negeri. Perbaikan terhadap komunikasi (politik) dapat dilakukan dengan memperbaiki mekanisme komunikasi antara anggota DPR dan warga negara yang ada di luar negeri. Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU No. 8 Tahun 2012 yang dimohonkan pengujian konstusionalitasnya menurut MK bukan dalam konteks perbaikan komunikasi dan/atau artikulasi kepentingan politik dimaksud.

Selain itu, terdapat beberapa kriteria yang secara umum dijadikan pertimbangan MK dalam membentuk Dapil, antara lain, (i) kepadatan atau populasi penduduk dalam wilayah; (ii) bentang alam yang menjadi batas geografis; (iii) kemudahan akses dan komunikasi antara pemilih dan calon peserta pemilihan umum; (iv) keragaman kepentingan penduduk; (v) kondisi sosial, ekonomi, dan politik penduduk serta wilayah, (vi) kondisi administratif penduduk, dan (vii) sistem atau mekanisme kerja lembaga perwakilan yang anggotanya akan diisi dari hasil pemilihan umum tersebut.

Menurut MK, konsep pembentukan Dapil yang mengakomodasi Dapil luar negeri dan konsep pembentukan Dapil yang tidak mengakomodasi Dapil luar negeri, MK berpendapat bahwa kedua konsep dimaksud adalah kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Secara konseptual keduanya telah mengakui dan menampung suara para pemilih, baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Perbedaan kedua konsep tersebut adalah pada status wakil rakyat yang terpilih, yaitu apakah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang mewakili kepentingan rakyat Dapil dalam negeri, seperti yang diterapkan dalam UU Pemilu, ataukah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang memang secara khusus mewakili kepentingan para pemilih luar negeri.

Dengan beberapa alasan tersebut di ataslah, MK dalam putusannya menyatakan permohonan pemohon dari Diaspora Indonesia tidak beralasan.

### **Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu**

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan yang terjadi dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.<sup>12</sup> Sebagai salah satu prasyarat untuk mencapai keadilan pemilu, penyusunan kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda atau multi tafsir, dapat dipahami dan terbuka, serta harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.<sup>13</sup>

Dalam konteks itulah mengapa DPR RI menganggap perlu untuk melakukan perubahan atas pengaturan yang ada dalam

12 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan Internasional IDEA*, (Jakarta: International IDEA, 2012).

13 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (Jakarta: International IDEA, 2001).

Undang-Undang Pemilu yang lama, untuk menjadi landasan hukum baru bagi penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014. Melalui Surat Nomor: LG.01/6504/DPRRI/VII/2011 tanggal 25 Juli 2011, DPR RI menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (lebih dikenal sebagai RUU Pemilu) kepada Presiden. Selanjutnya, pada 10 Agustus 2011, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili pemerintah membahas RUU tersebut. Berikutnya, DPR RI memberi tugas kepada Panitia Khusus (Pansus) Pemilu DPR RI untuk memproses pembahasan RUU Pemilu tersebut.

Dalam perkembangannya, ternyata terjadi perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Pansus UU Pemilu mencatat terjadi perubahan lebih dari 50% dari substansi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sehingga RUU Pemilu lebih baik dicabut dan disusun dalam bentuk undang-undang baru yang merupakan "RUU Penggantian".<sup>14</sup> Pada tanggal 12 April 2012, dalam Rapat Paripurna DPR RI, RUU Penggantian tersebut secara resmi disahkan menjadi Undang-Undang. Undang-Undang itu setelah ditandatangani Presiden pada 11 Mei 2012 kemudian dikenal sebagai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Meskipun telah terjadi penggantian Undang-Undang, dalam pandangan Bawaslu DKI Jakarta, tidak banyak perbedaan signifikan dan mendasar dari segi regulasi maupun teknis penyelenggaraan antara Pemilu Legislatif 2009 dengan Pemilu Legislatif 2014 lalu. Selain itu, juga tidak ada pengaturan

---

14 Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI, Rabu, 11 April 2012.

yang sifatnya terlalu khusus diberikan kepada Penyelenggara Pemilu dalam melaksanakan Pemilu 2014.<sup>15</sup> Walau demikian, menurut Bawaslu DKI Jakarta, tetap saja ada perbedaan antara penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 dengan pemilu sebelumnya. Perbedaan tersebut, antara lain meliputi:<sup>16</sup>

1. Undang-Undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan. Pemilu legislatif 2009 menggunakan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan Pemilu Legislatif 2014, meskipun judul undang-undangnya tetap sama namun telah terjadi penggantian, yakni menggunakan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Asas pemilu. Terdapat satu (1) tambahan asas penyelenggaraan dalam Pemilu Legislatif 2014, yakni aksesibilitas yang diwujudkan dengan pemberian kemudahan bagi pemilih disabilitas dan lanjut usia (lansia) dalam memberikan suara.<sup>17</sup>
3. Jumlah peserta pemilu. Pada Pemilu Legislatif 2009, jumlah peserta pemilu terdiri dari 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh (Partai Aman Sejahtera, Partai Daulat Aceh, Partai Suara

15 Wawancara Mimah Susanti, Ketua Bawaslu Provinsi DKI Jakarta, 2 Desember 2014.

16 *Ibid.*

17 Ketentuan soal aksesibilitas ini antara lain diatur dalam Pasal 2 ayat (2) huruf m Peraturan KPU No. 26 Tahun 2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, yang menyebutkan bahwa dalam menyelenggarakan pemungutan dan penghitungan suara, Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas aksesibilitas. Sementara, Pasal 2 UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu hanya menyebut bahwa Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas: a. mandiri; b. jujur; c. adil; d. kepastian hukum; e. tertib; f. kepentingan umum; g. keterbukaan; h. proporsionalitas; i. profesionalitas; j. akuntabilitas; k. efisiensi; dan l. efektivitas. Komitmen KPU berupaya lebih baik dalam memenuhi akses penyandang disabilitas dan lansia ini patut berikan apresiasi, terlepas bahwa pelaksanaannya di lapangan masih banyak menyisakan kekurangan dan keterbatasan.

Independen Rakyat Aceh, Partai Rakyat Aceh, Partai Aceh, dan Partai Bersatu Aceh). Pemilu Legislatif 2014 diikuti oleh 15 partai politik, dengan rincian 12 partai politik nasional dan 3 partai politik lokal di Aceh (Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, dan Partai Aceh).

4. Penandaan pada surat suara. Pada Pemilu Legislatif 2009, penandaan pada surat suara dengan contreng atau mencontreng. Sedangkan Pemilu Legislatif 2014 penandaan dilakukan dengan cara coblos atau mencoblos menggunakan alat tusuk sejenis paku yang disiapkan oleh KPU.
5. Besaran ambang batas masuk parlemen atau *parliamentary threshold* (PT). Pada Pemilu 2009, PT sebesar 2,5%, dan di Pemilu 2014 naik menjadi 3,5%. Dengan lingkup keberlakuan tetap sama, yaitu hanya untuk pemilu anggota DPR dan tidak berlaku untuk hasil pemilu anggota DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Awalnya PT ini diberlakukan bagi seluruhnya, namun oleh MK akhirnya dianulir dan hanya berlaku bagi pemilu untuk memilih anggota DPR saja.
6. Sifat kelembagaan Bawaslu Provinsi. Keberadaan pengawas pemilu di tingkat provinsi yang bersifat *ad hoc* pada Pemilu 2009, menjadi bersifat permanen pada Pemilu 2014. Panwaslu Provinsi bertransformasi menjadi Bawaslu Provinsi.
7. Kuota jumlah caleg. Pada Pemilu 2009, partai politik boleh mengajukan jumlah caleg sebanyak 120 persen dari total kursi yang diperebutkan pada suatu daerah pemilihan. Di Pemilu Legislatif 2014 dikurangi menjadi maksimal 100 persen, sesuai dengan total jumlah kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan.

8. Adanya Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). Pada Pemilu Legislatif 2014 lahir terminologi atau kategori baru dalam proses pemutakhiran data pemilih, yaitu DPK dan DPKTb. Kategorisasi tersebut sebelumnya tidak dikenal pada Pemilu Legislatif 2009. DPK dimaksudkan untuk menampung warga negara yang memenuhi syarat sebagai Pemilih dan tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan. Sedangkan DPKTb, menurut Pasal 1 angka 25 Peraturan KPU No. 26 Tahun 2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, adalah *susunan nama penduduk Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih berdasarkan undang-undang dan memiliki kartu tanda penduduk atau Identitas Lain atau Paspor tetapi tidak terdaftar dalam DPT, DPTb atau DPK, dan memberikan suara di TPS pada Hari dan tanggal pemungutan suara menggunakan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga atau Paspor atau Identitas lain.*<sup>18</sup>

Apabila dibaca lebih lanjut, selain kedelapan perbedaan di atas, UU No. 8 Tahun 2012 juga mengatur berbagai ketentuan baru untuk penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014, yang tidak diatur pada pemilu sebelumnya. Ketentuan baru tersebut:

1. Penambahan tahapan pemilu. UU No. 8 Tahun 2012 mengatur penambahan tahapan pemilu baru

<sup>18</sup> Pasal 40 ayat (5) UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD menyebutkan bahwa dalam hal terdapat warga negara yang memenuhi syarat sebagai Pemilih dan tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan, KPU Provinsi melakukan pendaftaran dan memasukkannya ke dalam daftar pemilih khusus. Pemilih DPKTb ini berhak memilih satu jam sebelum Pemungutan Suara ditutup (12.00-13.00 WIB) .

dengan durasi penyelenggaraan pemilu yang lebih panjang. Tahapan baru yang tidak termasuk tahapan pada pemilu sebelumnya tersebut adalah tahapan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu. Pansus Pemilu beralasan perlunya dimasukkannya tahapan tersebut dinilai sangat penting menjadi suatu tahapan tersendiri guna menciptakan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu.<sup>19</sup> Selain itu, terkait jangka waktu dimulainya tahapan pemilu diatur bahwa tahapan pemilu dimulai sekurang-kurangnya 22 bulan sebelum hari pemungutan suara. Waktu ini lebih panjang dan dianggap akan lebih memadai bagi KPU dalam mempersiapkan seluruh teknis penyelenggaraan pemilu 2014.

2. Persyaratan menjadi peserta pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012 lebih berat ketimbang pengaturan dalam UU Pemilu sebelumnya. Partai politik bisa menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan yang lebih berat dari UU Pemilu sebelumnya. Persyaratan tersebut antara lain: berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; memiliki kepengurusan di 75% (jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik di tingkat pusat; mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;

---

19 Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI, Rabu, 11 April 2012.



dan menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU (Pasal 8 ayat (2)). Selain itu, dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini diatur bahwa pendaftaran dan verifikasi partai politik dilakukan 20 bulan sebelum hari pemungutan suara dan selesai dalam kurun waktu lima (5) bulan. Sehingga untuk Pemilu 2014 diharapkan pada awal tahun 2013 sudah diketahui partai politik peserta pemilu.

3. Pengaturan pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilu Legislatif 2014 tidak banyak berubah, namun terkait keterwakilan perempuan, dalam UU No. 8 Tahun 2012 terdapat penambahan pengaturan pada penjelasan Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan: *Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.* Ketentuan ini dianggap sebagai penguatan dan penegasan bahwa calon perempuan tidak selalu harus ditempatkan pada nomor buncit (ketentuan ini seakan menegaskan tentang signifikannya peran nomor urut dalam sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak sekalipun). Selain itu, proses pengajuan nama bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam UU Pemilu baru ini diatur lebih panjang prosesnya, yaitu dilaksanakan 12 bulan sebelum hari pemungutan suara (Pasal 57 ayat (2)).
4. Dihidupkannya kembali proses rekapitulasi di tingkat kelurahan. Dengan dikembalikannya fungsi Panitia Pemungutan Suara (PPS) dalam melakukan rekapitulasi penghitungan perolehan suara melalui UU No. 15 Tahun 2011, dalam UU No. 8 Tahun 2012 diatur secara detil tugas dan kewenangan PPS dalam proses rekapitulasi suara di tingkat desa/kelurahan. Pada Pemilu Legislatif

2009, keberadaan dan fungsi PPS ditiadakan, setelah dilakukan penghitungan di TPS maka langsung dilanjutkan dengan proses rekapitulasi suara di tingkat kecamatan oleh PPK. Penghitungan dan rekapitulasi suara Pemilu Legislatif 2014 dilakukan dalam tujuh (7) jenjang mulai dari TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/ Kota, KPU Provinsi, dan KPU RI.

5. Terkait pengaturan dana kampanye, terdapat kenaikan jumlah batasan sumbangan dana kampanye yang signifikan dalam UU No. 8 Tahun 2012. Jika sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2008 diatur dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima miliar), dalam UU baru ini batasannya dinaikkan menjadi sebesar Rp7.500.000.000,00 (tujuh koma lima miliar). Sedangkan batasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan tidak berubah, yaitu tetap tidak boleh lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu miliar). Naiknya batasan sumbangan dana kampanye dalam UU No. 8 Tahun 2012 menurut Pansus Pemilu dikarenakan adanya konkordansi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.<sup>20</sup>

---

20 Sebelum disahkannya UU No. 8 Tahun 2012, pada forum Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri, 10 April 2012, beberapa fraksi, yaitu Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (FPKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) dalam pandangan mini akhir fraksi menyampaikan pentingnya pengaturan pembatasan dana/belanja kampanye baik bagi partai politik peserta pemilu maupun bagi calon anggota jika menggunakan sistem proporsional terbuka. Bahkan Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) melalui salah satu anggotanya, Totok Daryanto, mengatakan pada forum tersebut, sebagai bentuk komitmen moral FPAN dalam menjaga kompetisi yang adil antar calon dalam sistem proporsional terbuka, maka FPAN mendukung diterapkannya pembatasan belanja kampanye. Namun, sampai dengan Rapat Paripurna Pengesahan UU Pemilu dilakukan, ketentuan pembatasan belanja kampanye ini lenyap sama sekali dari hiruk pikuk pembahasan. Sehingga dalam UU No. 8 Tahun 2012 sama sekali tidak ada pengaturan tentang pembatasan belanja kampanye (baik bagi calon legislatif maupun bagi partai politik) meskipun sistem pemilu yang dipilih untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak.

6. Pengaturan kampanye dalam UU No. 8 Tahun 2012 relatif lebih tegas dibandingkan pemilu sebelumnya, khususnya menyangkut kampanye melalui media massa cetak dan media massa elektronik dikategorikan sebagai “iklan kampanye,” yang mana pelaksanaannya sama dengan kampanye dalam bentuk rapat umum, yaitu dilakukan hanya selama 21 hari dan berakhir sampai dengan dimulainya masa tenang (3 hari sebelum hari pemungutan suara).<sup>21</sup>
7. UU No. 8 Tahun 2012 secara eksplisit memiliki semangat untuk memperkuat peran dan fungsi Bawaslu, sebagaimana hal serupa telah dilakukan melalui UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang mempermanenkan Bawaslu Provinsi.<sup>22</sup> Pengawas Pemilu (meliputi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Terhadap waktu penyampaian laporan, terdapat perubahan pengaturan dalam UU Pemilu yang baru. Jika sebelumnya diatur bahwa laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 3 hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu, sekarang batas waktu pelaporan tersebut diperpanjang durasinya menjadi laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/ atau ditemukannya pelanggaran Pemilu.<sup>23</sup>

---

21 Periode waktu kampanye dalam UU No. 8 Tahun 2012 tidak berubah, tetap berlangsung setelah 3 hari setelah penetapan peserta pemilu dan berakhir 3 hari sebelum hari-H pemungutan suara (kurang lebih selama 9 bulan).

22 Dalam UU No. 15 Tahun 2011, peran, fungsi, dan kedudukan pengawas pemilu salah satunya dengan mempermanenkan keberadaan pengawas pemilu provinsi melalui pembentukan Badan Pengawas Pemilu Provinsi atau Bawaslu Provinsi. Selain itu juga pengawas pemilu diberikan kewenangan baru dalam UU tersebut untuk menyelesaikan sengketa pemilu (lebih lanjut lihat Bab IV Pasal 69-108 UU No. 15 Tahun 2011).

23 Sedangkan lamanya waktu penanganan laporan pelanggaran pemilu oleh jajaran pengawas pemilu tidak mengalami perubahan, tetap sama dengan pemilu 2009 lalu, yaitu pengawas pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan

8. Klasifikasi pelanggaran Pemilu Legislatif 2014 dibuat lebih rinci. Diatur dalam UU No. 8 tahun 2012 bahwa setelah pengawas pemilu menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, maka pengawas pemilu akan mengkategorisasikan laporan pelanggaran tersebut menjadi beberapa klasifikasi, yaitu:
  - (a) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pelanggaran kode etik sebelumnya tidak diatur dalam UU Pemilu yang lama. UU No. 8 Tahun 2012 memberi bobot kewenangan yang lebih jelas dan rinci pada DKPP, yang berdasar UU No. 15 Tahun 2012, keberadaannya telah menjadi lembaga permanen dengan komposisi keanggotaan sebanyak 7 (tujuh) orang. Meliputi 5 (lima) orang unsur tokoh masyarakat, 1 (satu) orang unsur KPU, dan 1 (satu) orang unsur Bawaslu.
  - (b) Pelanggaran administrasi pemilu, diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.
  - (c) Sengketa pemilu, diselesaikan oleh Bawaslu. Dalam UU Pemilu lama tidak diatur masalah sengketa pemilu sebagai masalah hukum yang penyelesaiannya secara spesifik menjadi otoritas Bawaslu.
  - (d) Tindak pidana pemilu, diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). UU No. 8 Tahun 2012 mengganti semua terminologi pelanggaran pidana pemilu yang ada dalam UU

---

diterima. Namun, dalam hal pengawas pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, maka tindak lanjut penanganan laporan pelanggaran pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima. Lebih lanjut lihat Pasal 249 UU No. 8 Tahun 2012.

Pemilu yang lama dengan terminologi baru yang lebih konsisten, yaitu tindak pidana pemilu. Skema waktu penyelesaian tindak pidana pemilu juga diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu berikutnya. Terkait penanganan tindak pidana pemilu, UU Pemilu baru juga mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai Sentra Gakkumdu ini akan diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 mengkategorisasi antara tindak pidana yang berupa pelanggaran dengan tindak pidana yang berupa kejahatan, beserta segala sifat yang menyertainya. Selain itu juga terdapat perubahan pengaturan ketentuan pidana, dimana dalam UU ini dilakukan penghapusan atas ketentuan pidana minimum. Penghapusan ketentuan pidana minimum ini menurut Pansus Pemilu dilakukan dalam rangka memberikan asas kepastian hukum dan memudahkan bagi hakim dalam memberikan putusan.<sup>24</sup>

Selain masalah hukum pemilu di atas, UU No. 8 Tahun 2012 juga juga mengenal adanya:

- (a) Sengketa tata usaha negara pemilu. Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

---

24 Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III.

(a) KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu; dan (b) antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke PTTUN dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Selanjutnya, atas Putusan PTTUN atas sengketa tata usaha negara pemilu, hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Sama halnya seperti penanganan tindak pidana pemilu, dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara pemilu dibentuk pula Majelis Khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi tata usaha negara dan Mahkamah Agung (Pasal 270).

(b) Perselisihan hasil pemilu. Ada satu ketentuan baru terkait perselisihan hasil pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012, berupa pengaturan apabila pengajuan permohonan kurang lengkap, maka pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya, hanya diberikan waktu 1 x 24 jam (itupun diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi, bukan dalam UU Pemilu).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Batasan pengajuan permohonan perselisihan hasil kepada Mahkamah Konstitusi tetap sama dengan pemilu 2009, yaitu paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional oleh KPU.

Menyangkut kerangka hukum teknis penyelenggaraan, secara keseluruhan, KPU Provinsi DKI Jakarta dan KPU Kabupaten/Kota di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta dalam melaksanakan tahapan Pemilu Legislatif 2014 berpedoman pada peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011.
3. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
6. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan Dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.
7. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 07 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014, sebagaimana diubah pertama dengan Peraturan

- Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2012, kedua dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2012, ketiga dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum 18 Tahun 2012, keempat dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 06 Tahun 2013, kelima dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2013, keenam dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 21 Tahun 2013.
8. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 08 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah diubah pertama dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2012 , kedua dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2012.
  9. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 10 Tahun 2012 Tentang Pemantau dan Tata Cara Pemantauan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014.
  10. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 01 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013.
  11. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota;



12. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 03 Tahun 2013 Tentang Pembentukan Dan Tata Kerja Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, Dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan pertama Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2013, kedua dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2014.
13. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 05 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Penetapan Daerah Pemilihan Dan Alokasi Kursi Setiap Daerah Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum Tahun 2014.
14. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 07 Tahun 2013 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2013.
15. Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2013 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota DPD sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2013.
16. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2013 tentang Penyusunan Daftar Pemilih untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
17. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan

- Komisi Pemilihan Umum No. 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
18. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 16 Tahun 2013 Tentang Norma, Standar Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2014.
  19. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2014.
  20. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2013 Tentang Unit Layanan Pengadaan Barang/Jasa Komisi Pemilihan Umum.
  21. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2013 Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
  22. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Pedoman Audit Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2014.

23. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 25 Tahun 2013 Tentang Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 13 Tahun 2014.
24. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2013 Tentang Pemungutan Dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 5 Tahun 2014.
25. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 27 Tahun 2013 Tentang Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Oleh PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2014.
26. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2013 Tentang Penetapan Hasil Pemilu, Perolehan Kursi, Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2014.

### **Problematika Hukum (Pengaturan Daftar Pemilih)**

Pasal 150 UU No. 8 Tahun 2012 telah menjamin bahwa pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap atau daftar pemilih tambahan tetap bisa menggunakan kartu tanda penduduk atau

paspor. Namun untuk pemilih yang menggunakan kartu tanda penduduk atau paspor diberlakukan ketentuan: a. memilih di TPS yang ada di RT/RW atau nama lain sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP atau paspornya; b. terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; dan c. dilakukan 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS setempat. Sedangkan untuk pemilih yang menggunakan paspor dengan alamat di luar negeri, diberlakukan ketentuan: a. lebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; dan b. dilakukan 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS setempat.

Selain ketentuan UU di atas, Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 juga telah memberikan jaminan konstitusional bagi warga negara yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih untuk menggunakan hak nya pada hari pemungutan suara. Ada lima syarat untuk bisa menggunakan hak pilih bagi yang tidak terdaftar dalam DPT menurut Putusan MK yakni sebagai berikut:

- 1) Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri;
- 2) Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
- 3) Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;

- 4) Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; dan
- 5) Warga negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.

Berdasarkan lima syarat yang ditentukan MK tersebut, dalam praktiknya ada pihak yang menilai telah terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya, yang justru melonggarkan prasarat yang telah ditetapkan MK tersebut.<sup>26</sup> Penyimpangan tersebut, misalnya ketika KPU memperluas alat verifikator bagi pemilih DPKTb, yakni tidak hanya KTP atau Paspor namun juga menyebutkan identitas lainnya seperti resi atau surat keterangan domisili yang dikeluarkan kelurahan. Dari Dampak perluasan alat verifikator ini, beberapa KPU di daerah (pada pemilu presiden) mengeluarkan surat edaran yang membolehkan penggunaan resi atau surat keterangan domisili, seperti Kota Surabaya.<sup>27</sup>

Ketentuan Pasal 1 angka 25 Peraturan KPU No. 26 Tahun 2013 menyebutkan bahwa *Daftar Pemilih Khusus Tambahan selanjutnya disingkat DPKTb, adalah susunan nama penduduk Warga Negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih berdasarkan undang-undang dan memiliki kartu tanda penduduk atau Identitas Lain atau Paspor tetapi tidak terdaftar dalam DPT, DPTb atau DPK, dan memberikan suara di TPS pada Hari dan tanggal pemungutan suara menggunakan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga atau Paspor atau identitas lain.* Sedangkan Pasal 1 angka 29 Peraturan KPU

26 Veri Junaidi, *Evaluasi Pemilu 2014 dan Rekomendasi untuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 2015*, Makalah, November 2015.

27 Penulis tidak menemui persoalan ini dalam penyelenggaraan Pemilu legislatif di Provinsi DKI Jakarta.

yang sama merincikan yang dimaksud identitas lain adalah dokumen kependudukan resmi yang diterbitkan oleh instansi pelaksana yang mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti otentik yang dihasilkan dari pelayanan pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006, seperti Kartu Keluarga (KK), resi, atau Surat Keterangan Domisili Tempat Tinggal.

Namun, menyangkut soal ini, penulis berbeda pandangan dengan Veri Junaidi. Adalah fakta bahwa tidak semua warga negara memiliki kartu tanda penduduk, sehingga langkah yang ditempuh KPU merupakan terobosan hukum yang bijaksana, mutlak dilakukan, dan tidak bertentangan dengan UU. Putusan MK memiliki semangat untuk melindungi hak pilih setiap warga negara, oleh karena itu harus dilakukan tindak lanjut agar perlindungan itu bisa dilakukan secara maksimal. Identitas lain yang diatur KPU adalah dokumen kependudukan yang setara KTP, sehingga tidak menyalahi apa yang dikehendaki oleh Putusan MK. KPU menerjemahkan Putusan MK dalam kebijakan yang lebih operasional dan efektif di lapangan.

Meski kemudian terdapat catatan dari Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 yang menegaskan agar KPU tertib administrasi dalam mengakomodir hak pilih warga negara. Dalam pandangannya MK menyebutkan bahwa meskipun hak pilih merupakan hak konstitusional yang tidak bisa dibatasi oleh administrasi penyelenggaraan, namun penyelenggara pemilu tetap harus tertib administrasi untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan. Tertib administrasi ini diperlukan untuk menghindari pemilih ganda, pemilih fiktif atau pemilih yang justru terdaftar dalam DPT namun menggunakan hak pilihnya dan dicatat sebagai pemilih DPKTb.

## Penegakan Hukum Pemilu

Setidaknya ada 3 (tiga) ruang lingkup persoalan dalam penegakan hukum Pemilu Legislatif 2014, yakni aturannya (hukum materiil), mekanisme penanganannya (hukum acara/formil), maupun kelembagaannya.<sup>28</sup> *Pertama*, soal materi, cukup banyak ketentuan pidana yang tidak mampu menjangkau persoalan yang berkembang. Misalnya pengertian kampanye yang harus mencantumkan unsur kumulatif dari penyampaian visi, misi dan program kerja. Padahal banyak caleg yang dalam kampanye tidak secara terbuka menyampaikan ketiga unsur itu sekaligus. Akibatnya, dugaan pelanggaran kampanye lebih banyak tidak bisa ditindaklanjuti. Begitu juga dengan subjek pelaku politik uang yang hanya dilakukan oleh peserta pemilu atau tim sukses, akibatnya praktik politik uang yang dilakukan oleh bukan peserta pemilu atau tim sukses resmi maka tidak dapat diproses.

Oleh karena itu, perlu lebih diperjelas aturan sumbangan uang, barang dan jasa kepada pemilih selama masa kampanye. Politik uang agar didefinisikan dan diatur lebih baik dalam regulasi pemilu. Regulasi yang mengatur tentang politik uang harus terformulasi secara lugas dan tegas, sehingga memungkinkan hadirnya regulasi tentang pengawasan politik uang yang juga terukur. Jika memang dipermaklumkan adanya ongkos politik (*polical cost*) batasannya juga harus dibuat jelas dan tegas, sehingga ada beda yang nyata antara wilayah politik uang (*money politics*) dan ongkos politik (*political cost*).

*Kedua*, hukum acara/formil, di mana mekanisme penegakan hukum belum terintegrasi sebagai sebuah sistem penegakan hukum pemilu (*integrated electoral law enforcement system*). Seringkali mekanisme yang dijalankan tidak bekerja secara berkelanjutan antara satu proses dengan proses lainnya.

28 Veri Junaidi, *Evaluasi Pemilu 2014 dan Rekomendasi untuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 2015*, Makalah, November 2015. Problematika ini merupakan rangkuman dari temuan Perludem atas evaluasi terhadap proses penegakan hukum pemilu 2014. Lebih lanjut bisa dibaca dalam

Misalnya, penanganan sengketa tata usaha negara pemilu yang dimulai dari Bawaslu dan dapat diajukan gugatan ke PTTUN. Proses yang terjadi di Bawaslu secara keseluruhan tahapannya akan diulang kembali dalam pemeriksaan di perkara PTTUN. Sehingga proses yang dijalankan oleh Bawaslu menjadi mekanisme yang tidak berarti atau keputusan Bawaslu tidak dianggap sebagai suatu keputusan hukum. Begitu juga dengan mekanisme penanganan tindak pidana pemilu, ketika pengawas pemilu dengan Sentra Gakkumdu telah merekomendasikan sebuah laporan sebagai dugaan tindak pidana pemilu dengan disertai bukti permulaan yang cukup, maka penyidik polri akan melakukan penyidikan sendiri. Sedangkan posisi Bawaslu justru dijadikan sebagai pelapor dalam kasus yang diterimanya dari pihak lain. Ini artinya, seolah-olah kepolisian menangani kasus yang benar-benar baru, yang dilaporkan oleh pengawas pemilu (dan bukannya oleh pelapor asli yang datang melaporkan pelanggaran tersebut kepada pengawas pemilu).

*Ketiga*, Kelembagaan yang didesain untuk memperpanjang birokrasi penegakan hukum. Sebagaimana penjelasan di atas, kehadiran Bawaslu justru dihadirkan sebatas penerima laporan pelanggaran namun tidak berperan sangat signifikan. Semua laporan atau sengketa pemilu pada akhirnya harus ditangani ulang oleh penegak hukum baik. Akibatnya, proses penegakan hukum menjadi tidak efektif dan berpanjang-panjang tanpa hasil yang memuaskan.

Bahkan kelembagaan yang ada dianggap tidak mampu memberikan perlindungan memadai bagi partisipasi masyarakat. Masyarakat dituntut untuk berperan secara aktif dalam pemilu, tidak hanya menggunakan hak pilih di TPS. Lebih dari itu, pemilih diminta secara aktif mengawasi, memantau dan memastikan pemilu berjalan lancar tanpa adanya kecurangan yang bisa mencederai pemilu yang jujur dan adil. Namun faktanya, pemilih masih harus berhadapan sendiri dengan pelaku pelanggaran pemilu tanpa adanya



perlindungan apapun. Apresiasi terhadap partisipasi juga tidak cukup baik, sehingga antusiasme masyarakat dalam pemilu dianggap sebagai komplementer dari proses penegakan hukum. Akibatnya, apa yang kemudian dilaporkan masyarakat tidak cukup mendapatkan respon yang baik apalagi serius untuk ditindaklanjuti sehingga memunculkan harapan publik akan penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil.<sup>29</sup>

### **Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Secara struktur kelembagaan, tidak ada yang berbeda antara struktur dan kelembagaan penyelenggara pemilu di Provinsi DKI Jakarta dengan daerah-daerah lain di Indonesia, baik dari sisi pengaturan maupun kerja-kerja kelembagaan dalam menyelenggarakan pemilu.

Namun demikian, soal kelembagaan ini, khususnya berkaitan dengan pengisian panitia *ad hoc* pemilu, rekrutmen anggota KPPS yang berasal dari rekomendasi kepala desa/lurah dianggap berkontribusi dalam membatasi keterlibatan perempuan dan menghambat regenerasi anggota KPPS (antara lain diperkuat oleh penelitian yang dilakukan Puskapol UI, 2014). Pengusulan melalui kepala desa/lurah berpotensi menghambat keterlibatan perempuan, karena umumnya perempuan jarang memiliki kedekatan dengan kepala desa, di samping adanya perspektif kepala desa yang menganggap laki-laki lebih pantas sebagai penyelenggara pemilu, ketimbang perempuan.

Hal itu pula yang kemudian menyebabkan rotasi keanggotaan penyelenggara pemilu *ad hoc* di tingkat desa/kelurahan dan tempat pemungutan suara jarang terjadi. Peran kepala desa yang sangat besar dalam rekrutmen juga menyebabkan tidak terbukanya proses seleksi di bawah, dan cenderung menguatkan potensi dominasi orang-orang yang

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

dekat dengan elit/tokoh di desa. Sehingga yang menjadi anggota KPPS umumnya adalah wajah-wajah lama.

Selain itu, faktor lain yang berpengaruh pada pengisian kelembagaan penyelenggara pemilu ini adalah honor petugas KPPS. Terdapat perbedaan anggaran yang diterima dari pelaksanaan pilukada dengan pemilu legislatif dan presiden. Perbedaan besaran honor dan penurunan honor bagi penyelenggara pemilu *ad hoc* antara pilkada dan pemilu. Pada saat menjadi petugas pilkada, penyelenggara pemilu *ad hoc* menerima honor sebesar 750 ribu, sedangkan pada saat pemilu hanya 500 ribu atau bahkan lebih rendah.

Pelatihan dan bimbingan teknis bagi anggota KPPS juga dirasa sangat terbatas. Pada Pemilu Legislatif 2014 lalu, pelatihan dan bimbingan teknis hanya diberikan kepada dua orang saja dari 7 (tujuh) anggota KPPS yang ada. Hal itu dirasakan oleh penyelenggara masih belum mencukupi untuk penguatan kapasitas pelaksana penyelenggara pemilu *ad hoc* di tingkat TPS.<sup>30</sup>

Agar proses pemilu berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada, KPU Provinsi DKI Jakarta mengaku telah berupaya maksimal untuk mengawal integritas penyelenggara pemilu di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta, upaya tersebut telah dilakukan, baik secara lisan maupun tertulis. Walau sudah ada langkah seperti itu, diakui masih saja terjadi pelaksana pemilu yang kurang berintegritas. Misalnya saja, terjadinya pengelembungan suara di TPS 014 RW 02 Ujung Menteng, Cakung Jakarta Timur yang mengakibatkan harus dilakukan pemungutan suara ulang (PSU). Salah satu yang menyebabkannya ialah akibat langsung ketatnya persaingan antar partai politik dan caleg. Caleg bersaing dengan para caleg dari partai politik yang sama juga dengan caleg di luar partai politiknya. Persaingan antarcaleg dalam suatu Dapil

---

30 Wawancara Wahyudinata, Anggota KPU Kota Jakarta Pusat, 10 Desember 2014.

terjadi karena kursi yang diperebutkan terbatas dengan calon yang relatif banyak. Akibatnya, para caleg bersaing secara internal maupun eksternal. Caleg melakukan segala cara untuk memenangkan kursi, termasuk dengan memengaruhi dan “membeli” penyelenggara pemilu melalui tawaran sejumlah uang, barang, dan berbagai iming-iming lainnya.<sup>31</sup>

**Tabel 2.2.**

Data DPT dan Panitia Ad Hoc Pemilu Legislatif 2014 di Jakarta

DPT & PANITIA ADHOC PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD TAHUN 2014 DI PROVINSI DKI JAKARTA							
KPU Kab/Kota	Jakarta Timur	Jakarta Barat	Jakarta Selatan	Jakarta Utara	Jakarta Pusat	Kep. Seribu	Jumlah
DPT	1,914,790	1,633,901	1,557,327	1,115,801	760,398	19,303	7,001,520
TPS	4,675	3,818	3,769	2,887	1,852	54	17,045
PPS	65	56	65	31	44	6	267
PPK	10	8	10	6	8	2	44

Sumber: KPU DKI Jakarta, 2014.

Berikut adalah beberapa kegiatan KPU Provinsi DKI Jakarta dalam menyiapkan SDM, pembinaan staf sekretariatnya:<sup>32</sup>

- 31 KPU Provinsi DKI Jakarta, *Laporan Akhir Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi DKI Jakarta*, hal 154, Jakarta, 2014.
- 32 KPU Provinsi DKI Jakarta, *Laporan Akhir Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi DKI Jakarta*, hal 154, Jakarta, 2014.

**Tabel 2.3.**  
Kegiatan KPU DKI dalam Mempersiapkan SDM Pemilu

NO	NAMA KEGIATAN	TANGGAL PELAKSANAAN	TEMPAT PELAKSANAAN	PESERTA
1.	pembekalan tim seleksi calon anggota KPU Kab/Kota	11 - 13 Maret 2013	Hotel Aryaduta Karawaci	Tim Seleksi dan sekretaris KPU Kab/Kota
2.	Pelantikan/ Pengambilan sumpah janji pejabat struktural di lingkungan Sekretariat KPU provinsi DKI Jakarta	13 Juni 2013	Gedung Praja Gambir Lt.3	pejabat eselon IV di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta
3.	Pelantikan dan pembekalan anggota KPU Kab/Kota di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta	24 Juni 2013	hotel Sari Pan Pacific	anggota KPU Kab/kota terpilih
4.	Orientasi tugas penyelenggara pemilu di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta	25 -28 Juni 2013	Lido Lake Resort	sekretaris dan anggota KPU Kab/kota terpilih
5.	Diklat Penerapan Akuntabilitas dan Transparansi Anggaran	16 - 19 September 2013	Citra Cikopo, Bogor	para Komisioner, sekretaris dan kasubag Umum KPU Kab/Kota dan anggota, kabag, kasubag dan staf KPU Provinsi DKI Jakarta
6.	Diklat Manajemen SDM di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta	1 - 4 oktober 2013	hotel Royal Bogor	PNS di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta
7.	Diklat Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan ujian seretifikasi ahli PBJ di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta	19 - 22 November 2013	Belva Hotel	PNS di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta
8.	Pelantikan/ Pengambilan sumpah janji pejabat struktural di lingkungan Sekretariat KPU provinsi DKI Jakarta	10 Desember 2013	Kantor KPU Provinsi DKI Jakarta Lantai 6	pejabat struktural eselon III dan IV di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta.
9	Pembekalan tahapan pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD serta pembekalan pokja tahapan di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta	29-31 Januari 2014	Wisma UT, Ciputat	PNS di lingkungan KPU Provinsi DKI Jakarta

Sumber: KPU DKI Jakarta, 2014.

Sejumlah faktor ditengarai menjadi penyebab kurang optimalnya penyelenggaraan pelatihan dan bimbingan teknis pada panitia *ad hoc* (PPK, PPS dan KPPS) pada Pemilu Legislatif 2014 lalu. Faktor tersebut, antara lain kurangnya dana untuk melaksanakan bimbingan teknis. Selain itu, rumitnya sistem pemungutan suara dan peraturan yang terlambat disosialisasikan menjadi tantangan besar berikutnya. Sesuai tingkatannya, pelatihan dilakukan dari tingkat yang lebih tinggi ke tingkat yang lebih rendah. Dari pantauan KPU Provinsi DKI Jakarta di lapangan, beberapa anggota KPPS, PPS bahkan PPK kurang menguasai prosedur pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara. Ini memperlihatkan bahwa pelatihan dan bimbingan teknis (bimtek) kurang mencukupi untuk mempersiapkan penyelenggara pemilu secara optimal.<sup>33</sup>

Atas pelbagai persoalan kelembagaan penyelenggaraan pemilu legislatif 2014, KPU Provinsi DKI Jakarta merekomendasikan beberapa hal. Pertama, pelatihan dan bimtek kepada penyelenggara dan pelaksana *ad hoc* mesti diselenggarakan dan diorganisir dengan baik, melalui metode yang efektif supaya tepat sasaran dan bisa memenuhi tuntutan dan dinamika lapangan yang sangat dinamis dan kompleks. Penyelenggaraan bimtek bukan sekedar mengejar target pelaksanaan kegiatan.<sup>34</sup> Kedua, rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc* dilakukan pada awal tahapan sehingga, penyelenggara pemilu *ad hoc* mempunyai waktu yang cukup untuk menyerap regulasi pemilu dan melaksanakan tahapan-tahapan pemilu.<sup>35</sup> Ketiga, memprioritaskan pembuatan regulasi tentang pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara. Aturan yang fleksibel tetapi rinci dan tidak gampang berubah, cukup waktu untuk melaksanakan pelatihan, Bimtek

33 KPU Provinsi DKI Jakarta, *Ibid*.

34 Wawancara Wahyudinata, Anggota KPU Kota Jakarta Pusat, 10 Desember 2014.

35 KPU Provinsi DKI Jakarta tidak memerinci, yang dimaksud rekrutmen pada awal tahapan adalah tahapan apa mengingat tahapan Pemilu legislatif terdiri dari beberapa tahapan, dan tak semua tahapan ada keterlibatan Panitia *ad hoc*, misalnya tahapan perencanaan program anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu.

dan sosialisasi kepada penyelenggara pemilu, pemangku kepentingan terkait, dan masyarakat. Hal ini akan membiasakan penyelenggara dan pemangku kepentingan terkait bertindak sesuai regulasi pada waktu pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara. Keempat, rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc* yang berintegritas, dengan diberi pelatihan dan bimtek yang memadai. Selain itu, penguatan kapasitas seluruh jajaran KPU, baik anggota maupun sekretariat diberi prioritas yang lebih besar pada penyelenggaraan pemilu berikutnya.

Dengan menyadari kekurangan-kekurangan yang terjadi pada pemilu legislatif 2014, KPU Provinsi DKI Jakarta berpandangan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 masih berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan telah berlangsung dengan cukup baik. Bila becerminal dari Putusan MK atas perkara PHPU di lingkup provinsi DKI Jakarta, maka KPU Provinsi DKI Jakarta cukup profesional dalam menyelenggarakan pemilu. Pernyataan ini sejalan dengan bukti, fakta dan saksi yang telah dihadirkan di persidangan MK.<sup>36</sup>

## **Proses Pemilu**

### ***1. Pemutakhiran Data Pemilih***

Isu daftar pemilih menjadi isu yang krusial dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2014 di Idnoesnai. Seperti pada pemilu-pemilu sebelumnya, daftar pemilih bersumber dari DP4 yang dikembangkan melalui KTP elektronik oleh Kementerian Dalam Negeri. Sumber data ini dalam pelaksanaannya bukan tanpa masalah. Kualitas dan validitas data daftar pemilih masih belum sepenuhnya sempurna, beberapa masih buruk pencatatannya. Hal itu berimbas pada pemenuhan hak pilih pemilih, sehingga bisa mempengaruhi kepercayaan masyarakat pada KPU sebagai penyelenggara pemilu.

<sup>36</sup> Wawancara Betty Epsilon Idroos, Anggota KPU Provisni DKI Jakarta,

Dalam konteks pemutakiran data pemilu, KPU Provinsi DKI Jakarta menganggap kinerjanya sudah cukup baik dalam menyelenggarakan pemilu legislatif 2014. Untuk menyempurnakan data pemilih, KPU Provinsi DKI menggunakan sistem informasi data pemilih (sidalih). *Sidalih adalah sistem berbasis teknologi informasi yang dikembangkan KPU untuk memaksimalkan pengelolaan data pemilih pada Pemilu 2014.* Sidalih digunakan untuk mendukung kerja Penyelenggara Pemilu dalam menyusun, mengkoordinasi, mengumumkan dan memelihara data Pemilih, serta untuk melayani pemilih dalam melakukan pengecekan informasi data pemilih dan dalam memberikan masukan serta tanggapan terhadap daftar pemilih yang telah disusun oleh KPU.<sup>37</sup>

Sebagai upaya untuk menghindari perbedaan sumber data, KPU DKI Jakarta merekomendasikan agar tanggung jawab menyusun dan memelihara daftar pemilih menjadi tanggungjawab penuh KPU, sehingga tidak perlu menggunakan data awal dari Kementerian Dalam Negeri lagi dalam pemutakhiran data pemilih. Dengan waktu dan sumber pendanaan yang memadai untuk mengembangkan Sidalih (sebagai sistem yang akan memutakhirkan data pemilih secara terus menerus), KPU akan mampu melakukan pengembangan dan menyajikan daftar pemilih yang mutakhir. Data ini selalu dipelihara dan dikembangkan untuk secara berkelanjutan pada pemilu-pemilu berikutnya. Idealnya, proses pemutakhiran data pemilih dilakukan secara terus menerus dengan administrasi yang baik, sehingga perpindahan dan perubahan atau pergeseran pemilih dari satu tempat ke tempat lain dapat dicatat secara lebih baik oleh KPU.

Selain itu, ada beberapa terminologi yang dianggap kurang sesuai dalam pemutakhiran data pemilih, misalnya Daftar Pemilih Tambahan atau DPTb, yang dipergunakan

---

37 Pasal 37 ayat (2) Peraturan KPU No. 9 tahun 2013 tentang Penyusunan Daftar Pemilih untuk Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

untuk menyebut pemilih yang ada di dalam daftar pemilih tetap namun menggunakan hak pilihnya di lokasi TPS yang berbeda dengan TPS tempatnya terdaftar sebagai pemilih dikarenakan suatu alasan tertentu yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Semestinya, untuk pemilih kategori ini perlu dipertimbangkan penggantian penyebutannya, tidak lagi DPTb atau Daftar Pemilih Tambahan, melainkan Daftar Pemilih Pindahan. Istilah DPTb seakan-akan merujuk pada pemilih tambahan atau pemilih baru yang sebelumnya tidak terdaftar di DPT.<sup>38</sup>

## **2. Kampanye**

Kampanye merupakan salah satu tahapan krusial dalam pemilu. Namun demikian persoalan selalu saja muncul dalam tahapan ini. Hal mendasar yang menjadi persoalan dalam pengaturan kampanye adalah definisi kampanye yang tidak jelas. Peserta pemilu menggunakan kelemahan regulasi yang mengatur kampanye. Mereka memaknai kampanye, sebagaimana disebutkan di dalam regulasi, sebagai kegiatan yang bersifat kumulatif. Artinya, suatu kegiatan dikatakan sebagai kampanye ketika dilakukan oleh peserta pemilu, terdapat tim kampanye, ada ajakan untuk memilih, penyampaian misi, visi, dan program, dan sebagainya. Dengan demikian, jika ada suatu kegiatan yang sebenarnya termasuk kampanye tetapi tidak memuat satu hal bagian dari definisi kumulatif tersebut, peserta pemilu dapat menyangkal bahwa kegiatan itu tidak dapat disebut sebagai kampanye. Hal ini lah yang sering dipermainkan oleh peserta pemilu maupun caleg untuk melakukan banyak kegiatan yang berbau kampanye, tetapi dapat dikatakan tidak termasuk dalam kampanye.

Dalam proses pemilu legislatif, kampanye merupakan tahapan yang sangat panjang, dari mulai tiga hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga sebelum

38 Wawancara Didik Supriyanto, 21 Januari 2014.



pemungutan suara atau memasuki masa tenang. Meskipun terdapat banyak model kampanye seperti pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, iklan media massa cetak dan media massa elektronik, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan, KPU hanya membuat jadwal terbatas pada kampanye model rapat umum dan iklan media massa cetak dan media massa elektronik. KPU hanya mengatur jadwal kampanye rapat umum dan melalui media massa dalam kurun waktu 21 hari. Di luar bentuk rapat umum, KPU tidak membuat jadwal. Hal ini menyebabkan kesemrawutan kegiatan partai politik dan caleg di dalam kurun waktu diluar 21 hari yang diatur oleh KPU. Banyak yang mengadakan kegiatan mirip kampanye rapat umum dan iklan di media massa yang diadakan pada masa ini. Pengaturan terbatas yang hanya diberlakukan pada rapat umum dan iklan media massa dapat dijadikan alasan oleh partai politik dan caleg untuk melakukan kegiatan kampanye selama mereka menginginkannya.

Kampanye rapat umum pada Pemilu Legislatif 2014 diatur oleh KPU, hanya diberlakukan bagi partai politik. Kampanye para caleg justru tidak sama sekali diatur oleh KPU, padahal pemilu menggunakan sistem proporsional terbuka. Secara praktik, proporsional terbuka akan mendorong persaingan individu pada internal partai, dan kompetisi akan terjadi pada intra partai dan calon antarpantai. Di DKI Jakarta, persaingan antarcaleg untuk kursi DPRD sangat kompetitif karena hanya untuk mengisi kursi di tingkat provinsi dan bukan untuk kabupaten/kota. Model pemilu demikian jelas sangat rawan gesekan politik antarcaleg dan sangat kecil kemungkinan pergesekan antarpantai-politik. Problemnya persoalan tersebut tida diatur dan pada saat kegiatan kampanye yang dilakukan oleh para caleg, kebanyakan mereka melakukan kampanye tanpa sepengetahuan partai politik.

Di DKI Jakarta, ada beberapa persoalan yang terkait kampanye pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Sebagai contoh, terdapat empat persoalan pada kampanye dalam bentuk pemasangan alat peraga di tempat umum. Pertama, pemasangan alat peraga kampanye dilakukan oleh simpatisan, dan bukan oleh tim kampanye. Kedua, pelaksanaan kampanye cenderung dilakukan diam-diam dengan cara blusukan dan sulit diidentifikasi, tanpa pemberitahuan kepada KPU Provinsi maupun Bawaslu Provinsi. Ketiga, penyebaran bahan kampanye dilakukan dalam bentuk lain, selain yang ditentukan dalam PKPU No.1 Pasal 16 huruf b. Keempat, pemasangan alat peraga kampanye di tempat yang tidak diatur dalam PKPU No.1 tahun 2013 maupun No.15 tahun 2013 misalnya penempelan spanduk di angkot dan pemasangan bendera pada rumpon- di tengah laut.<sup>39</sup>

Selain keempat persoalan tersebut, pada saat kampanye partai politik pada Pemilu Legislatif 2014 juga masih cenderung mengarah pada cara-cara penggunaan uang atau politik uang. Beberapa modus politik uang yang dilaporkan oleh Bawaslu DKI Jakarta antara lain menyebutkan bahwa politik uang dilakukan dalam bentuk pengobatan gratis, pembagian sembako, pembagian uang transport, pengadaan undian/*door prize*, pemberian kartu asuransi, bantuan sosial lain, dan pemberian sembako secara berkala dalam jangka waktu 5 bulan berturut-turut.<sup>40</sup>

Dalam konteks kampanye tertutup (model pertemuan misalnya), peserta yang hadir dalam suatu acara cenderung bukan karena kemauan diri sendiri, tetapi karena dimobilisasi dengan imbalan biaya akomodasi, transportasi, dan sebagainya. Kampanye jenis ini masih berlaku, baik yang terbuka (*outdoor*) maupun tertutup (*indoor*). Indikasi mobilisasi ini dapat dilihat dari banyaknya peserta kampanye yang hadir tidak mengenal

39 Laporan Pileg 2014, Bawaslu DKI Jakarta

40 Laporan Pileg 2014, Bawaslu DKI Jakarta

para politisi, dan rata-rata mereka tidak mengerti pesan-pesan atau program yang disampaikan pada saat kampanye berlangsung. Umumnya mereka hadir atas seruan/ajakan, tertarik dengan tampilan (musik dan artis), atau karena alasan lain. Akibatnya, tujuan utama kampanye tidak sampai ke masyarakat.

Penyelenggaraan pemilu dengan sistem proporsional terbuka seperti pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu, seringkali partai tidak melakukan sendiri, tetapi memberikan ruang kepada calegnya. Caleg tidak hanya diminta untuk mensosialisasikan eksistensi partainya, tetapi juga diminta untuk turut membiayai kampanye. Meskipun caleg banyak mengeluarkan uang, kampanye yang dilakukan oleh partai masih cenderung bersifat formalitas, misalnya dengan mengumpulkan massa dan sosialisasi ke media. Visi/misi partai tidak banyak disampaikan, sehingga konstituen kurang dapat memahami dan membedakan visi-misi partai satu dengan partai lainnya.

Pada saat pertemuan terbuka, biasanya caleg juga hadir dalam acara itu, tetapi lebih mengkampanyekan partainya, bukan individu. Caleg biasanya mengkampanyekan dirinya dalam lingkup yang lebih kecil melalui pertemuan RT dan RW. Itu pun diselingi dengan pembagian sembako, dan lain sebagainya. Caleg menyampaikan pesan/programnya melalui jaringan, organisasi masyarakat, RT/RW, paguyubannya, dan sebagainya. Pada saat Pemilu Legislatif 2014, partai tidak mengambil peran sendiri, tetapi memberikan ruang kepada calegnya.

Sementara itu, dalam hal kampanye terbuka, besar kemungkinan atau hampir 80% partai tidak menyampaikan program-programnya. Yang disampaikan hanya pilihlah nomor atau gambar caleg tertentu ketika dalam bilik suara. Partai hanya memastikan peserta tidak salah gambar dan nomor. Oleh sebab itu, pendidikan politik sangat penting.

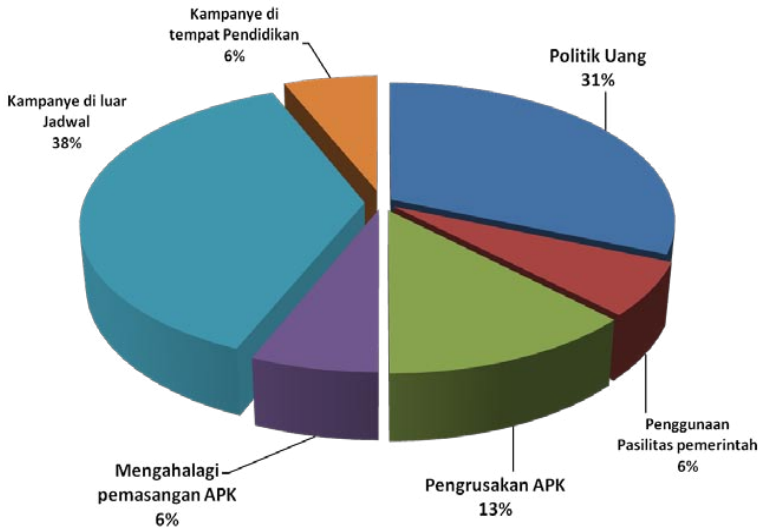
Partai politik tidak pernah melakukan edukasi politik. Program partai hanya disampaikan dan didiskusikan dalam *talkshow* radio dan televisi atau seminar-seminar. Itu pun ada batasan waktunya. Kampanye seperti itu tidak banyak dilakukan dan tidak sampai ke tingkat *grassroot* secara luas. Jenis kampanye lain yang sering dilakukan oleh partai adalah kampanye programatik melalui media. Mereka umumnya menggunakan website, karena dipandang lebih murah dan mudah diakses. Begitu partai politik dinyatakan lolos sebagai peserta pemilu, mereka mengupload programnya di website mereka dan di KPU. Namun problemnya, sangat jarang masyarakat yang mengakses website itu.

Dalam upaya untuk mengawasi kampanye, ada beberapa hambatan yang dialami oleh KPU atau Bawaslu. Ada sejumlah masalah dalam pengawasan kampanye, antara lain: pertama, tidak ada jadwal atau pemberitahuan jadwal pelaksanaan kampanye, baik dari partai politik, caleg atau calon anggota DPD. Caleg juga tidak mau berkoordinasi terkait pelaksanaan kampanye yang dilakukan. Kedua, kurangnya saksi dalam mengungkap adanya pelanggaran pemilu. Ketiga, penyelenggara pemilu sulit berkoordinasi dengan Satpol PP untuk menurunkan alat peraga yang dipasang melanggar aturan, harus ada instruksi dari atasannya. Ketiga, KPU Kabupaten/ Kota dinilai kurang tegas terhadap tindak lanjut/ rekomendasi adanya pelanggaran kampanye oleh partai politik, caleg dan calon anggota DPD. Keempat, ada caleg pada saat di panggil untuk klarifikasi membawa pasukan dari ormas tertentu dan advokat. Kelima, titik zona untuk pemasangan alat peraga belum ditentukan oleh KPU Kab/Kota. Keenam, kendala PPL banyak tidak memiliki kamera untuk melaukan dokumentasi pelanggaran alat peraga atau pelanggaran lainnya.<sup>41</sup>

---

41 Laporan pileg 2014 DKI Jakarta, Bawaslu DKI Jakarta

### Jenis dugaan pelanggaran pidana Pemilu berdasarkan laporan dan temuan dari 16 kasus



Sumber: Bawaslu DKI Jakarta, 2014

Selain persoalan metode kampanye, persoalan yang tidak kalah pelik dalam tahapan kampanye adalah masalah dana kampanye. Pengaturan dana kampanye berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dianggap belum memadai. Jika ditinjau lebih dalam, pengaturan mengenai dana kampanye di dalam regulasi belum memperhatikan kesetaraan bagi para peserta pemilu. Beberapa indikasinya antara lain, pembatasan dana kampanye yang tidak komprehensif, pengeluaran biaya kampanye yang tidak diatur, mekanisme pelaporan dana kampanye yang kurang jelas dan sulit dipertanggungjawabkan, serta sanksi hukum yang seharusnya diberlakukan belum diatur secara menyeluruh. Hal demikian memberikan celah bagi peserta pemilu untuk melakukan tindakan yang berlebih dalam

mengelola dana kampanye, sekaligus melakukan penyimpangan sesuai dengan keinginan setiap peserta pemilu.

Masalah akut yang selalu diperbincangkan terutama terkait batasan maksimal penggunaan dana kampanye. Dalam hal penerimaan dana kampanye, peserta pemilu yang memiliki kekuatan uang melimpah cenderung mengoptimalkan sumberdaya yang ia miliki untuk berupaya mendominasi intensitas dan besaran kampanye. Tentu saja hal ini akan mereduksi potensi calon lain yang kurang memiliki daya saing ekonomi. Tanpa adanya batasan penggunaan dana kampanye, peserta pemilu seakan memiliki kebebasan yang tidak terkontrol untuk menghambur-hamburkan uang dalam pelbagai metode kampanye.

Namun demikian, regulasi yang ada masih belum sampai masuk pada batasan penggunaan dana kampanye. Begitu pula tidak ada batasan bagi caleg untuk menggunakan dana kampanye. Akhirnya, ketika caleg memiliki sumber daya yang besar, maka dia juga memiliki kesempatan yang besar untuk melakukan kampanye dengan menggunakan beragam alat peraga kampanye. Kapasitas optimalisasi ruang kampanye ini tentu tidak sebanding dengan caleg yang hanya memiliki modal pas-pasan.

Pemilu Legislatif 2014 merupakan pemilu pertama dimana caleg wajib melaporkan dana kampanyenya melalui partai kepada KPU. Jadi laporan keuangan partai politik terdiri dari laporan partai dan laporan caleg. Disitu terlihat pelaporan dana kampanye partai politik sangat sedikit dibanding laporan caleg. Selain itu, partai politik boleh menerima sumbangan dana kampanye dari perseorangan atau badan hukum tetapi tidak dibatasi total keseluruhannya. Dari laporan dana kampanye yang diterima KPU saat ini, kualitas pelaporan dari partai politik masih dinyatakan sangat buruk. Hal ini terutama ditandai oleh masih banyaknya temuan sumbangan yang tidak

jelas jenis dan sumbernya.<sup>42</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sumber dan penggunaan dana kampanye partai masih jauh dari transparan dan akuntabel. Pengaturan sanksi yang kurang jelas dan kurang komprehensif akan memicu peserta pemilu untuk tidak taat pada aturan dan cenderung melakukan pelbagai tindakan yang berlebihan.

Agar setiap partai atau caleg memiliki kesempatan yang sama dalam kampanye, banyak usulan untuk membatasi penggunaan dana kampanye. Kesempatan kampanye ini penting karena sangat berpengaruh pada pemenangan caleg. Selama ini yang dibatasi di dalam kampanye hanya waktu penyelenggaraannya sedangkan besaran atau luasan tidak dibatasi. Persoalannya, caleg yang memiliki sumberdaya yang berlebih cenderung melakukan politik uang dengan pelbagai metode. Sementara itu, banyak caleg yang lebih berkualitas memiliki keterbatasan fasilitas untuk memperluas kampanyenya.

Dari kecenderungan keengganan partai politik untuk terbuka menyampaikan dana kampanye kepada publik mengindikasikan cara-cara penggunaan kampanye yang kurang baik. Para peserta pemilu tampak tidak mepedulikan sanksi sebagaimana tertuang dalam pasal 139 ayat (1) UU No. 8 tahun 2012 terkait penyumbang yang tidak jelas. Selain itu, partai politik juga belum menggunakan momentum pelaporan awal dana kampanye secara rinci dan periodik, sebagai kewajiban mereka, untuk membangun citra positif di hadapan para calon pemilih. Bagi peserta yang mencantumkan jumlah sumbangan kandidat dengan kategori jasa masih banyak dipertanyakan karena tidak jelas perhitungannya, dan berindikasi tidak akan disertakan di dalam rekening khusus dana kampanye partai politik.<sup>43</sup>

---

42 Wawancara dengan anggota KPU DKI Jakarta, November 2014.

43 Wawancara dengan anggota KPU DKI Jakarta Dahliah Umar, November 2014.

Meskipun tujuannya untuk keadilan antar partai politik dan antar caleg, wacana tentang kampanye yang dibiayai oleh negara cenderung ditolak oleh para aktivis. Mereka mempertanyakan efektifitas pembiayaan kampanye oleh negara. Asumsinya, pada saat pendirian, partai politik siap dengan segala beban termasuk membiayai kampanye. Verifikasi partai politik di awal hendaknya juga menilai kapasitas fiskal partai politik untuk membiayai dirinya dalam proses pemilu termasuk dalam kampanye. Hitungannya harus jelas hingga mencakup seluruh dapil yang ada. Jadi, verifikasi bukan hanya sekedar dilihat dari kelengkapan administrative berupa ada atau tidaknya kantor sekretariat partai politik tetapi juga kemampuan finansial. Hingga sekarang, partai politik belum menunjukkan peran pemberdayaan dan pendidikan politik masyarakat. Partai politik harusnya menjadi tempat penggemblengan pemimpin. Jika partai politik dibiayai oleh negara, kadernya akan terbiasa manja dan tergantung. Kecenderungannya, biaya partai politik dari negara akan digunakan oleh segelintir orang di DPP atau kantor sekretariat tertentu.

### ***3. Logistik Pemilu***

Pengadaan dan distribusi logistik menjadi hal yang sangat krusial dalam proses penyelenggaraan pemilu legislatif. Terutama di Jakarta, ketersediaan dan kemudahan akses logistik sangatlah penting bagi pemilih yang berjumlah paling banyak dibanding provinsi lain di Indonesia. Oleh sebab itu, KPU DKI Jakarta telah mengaku berupaya optimal untuk memenuhi dan menunjang kelancaran pengadaan dan distribusi logistik dalam pemilu legislatif 2014.

Namun demikian, permasalahan seputar pengadaan dan distribusi logistik di wilayah DKI Jakarta tetap ada. Salah satu persoalan yang cukup krusial dan juga terjadi di beberapa daerah adalah tertukarnya surat suara. Di DKI Jakarta, terdapat tujuh TPS yang diulang pencoblosannya karena kasus



tertukarnya surat suara. Jumlah tersebut terdiri dari empat di Jakarta Timur dan tiga di Jakarta Selatan. Di Jakarta Selatan, tertukarnya surat suara terjadi antara Dapil tujuh dan delapan. Ini khusus DPRD. Di Jakarta Timur, surat suara yang tertukar yaitu antara Dapil 5 dan 6. Tertukarnya surat suara ini diketahui ketika dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Akibat kekeliruan distribusi ini, di beberapa TPS diadakan pemungutan suara ulang. Beberapa TPS yang menggelar pemungutan suara adalah empat TPS yang ada di Dapil 6 Jakarta Timur, yaitu TPS 46, 54, dan 62 di Kelurahan Kebon Pala serta TPS 74 yang ada di Kelurahan Ciracas. Selain itu, terdapat tiga TPS di Jakarta Selatan yang juga mengadakan pemungutan suara ulang yaitu TPS 29, 31, dan 33 di Kelurahan Grogol Selatan yang merupakan Dapil 7.<sup>44</sup>

Problem surat suara tertukar ini bersumber dari distribusi dan pada saat sortir surat suara. Sebelum dimasukkan ke kotak suara, surat suara disortir terlebih dahulu. Sortir dilakukan di KPU kota. Dalam melakukan pekerjaannya, petugas sortir dibayar dengan perhitungan jumlah per lembar surat suara yang mampu dikerjakannya dikalikan 50 rupiah. Dengan dasar ini petugas sortir berupaya melakukan pekerjaan secepat mungkin dan kemungkinan tanpa menghiraukan akurasi peruntukannya. Tidak ada petugas lain yang melakukan *double checking* untuk memastikan tidak ada yang salah dengan surat suara dan bukan hanya memastikan kebenaran jumlahnya. Sangat jelas bahwa pengawasan penyortiran surat suara tidak dilakukan sama sekali. Jika ada pengawasan, tentu hal ini belum dilakukan dengan baik.

Selain persoalan surat suara yang tertukar, kemudahan akses dalam pemilu bagi penyandang disabilitas merupakan hal yang belum diperhatikan secara optimal dalam penyediaan logistik di DKI Jakarta. Terkait perlakuan terhadap penyandang disabilitas, petugas di lapangan banyak yang kurang memahami

---

44 Bawaslu DKI Jakarta, Evaluasi Pemilu Legislatif 2014, Desember 2014

bahwa semua pemilih harus mendapatkan perlakuan yang baik terutama penyandang disabilitas.<sup>45</sup> Dari sisi regulasi sebenarnya sudah ada ketentuan tentang perlakuan khusus bagi penyandang disabilitas. Di dalam bimbingan teknis, KPU DKI Jakarta juga mengaku sudah berkali-kali menekankan bagaimana memberikan kemudahan akses bagi penyandang disabilitas. Bahkan, menjelang pemungutan suara KPU juga sudah mengeluarkan surat edaran (SE) bagi KPPS. Di dalam SE itu terdapat poin, bahkan di awal poin, bahwa TPS harus aksesibel, terutama untuk penyandang disabilitas yang harus mendapatkan perlakuan tertentu.

Menurut Ketua KPU DKI Jakarta, di dalam bimbingan teknis (Bimtek) juga sudah diberikan materi mengenai bagaimana TPS itu dibuat. Misalnya pintu masuk tidak boleh kurang dari 90 cm, agar kursi roda dapat masuk. Tinggi meja tidak boleh lebih dari 100 cm karena pemilih yang menggunakan kursi roda tidak akan dapat menggunakannya. Semua hal itu sudah masuk dalam aturan agar penyandang disabilitas dapat ke TPS dengan mudah. Terlebih lagi KPU telah bekerja sama dengan Pusat Pemilihan Umum Akses Penyandang Cacat (PPUA Penca) untuk memberikan penyadaran kepada penyelenggara pemilu di tingkat bawah. Namun demikian, persoalannya adalah masih ada TPS yang tidak memenuhinya dengan baik. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor. Selain faktor petugas lapangan yang abai terhadap isu disabilitas, terbatasnya petugas yang mengikuti Bimtek diduga menjadi penyebabnya.

Ketidak-siapannya logistik bagi penyandang disabilitas disebabkan oleh ketidaktersediaan *templete* di setiap TPS. Selain karena masalah anggaran di dalam APBN untuk penyediaan kertas suara bagi penyandang disabilitas yang tidak tersedia di TPS-TPS. Menurut KPU DKI, cara-cara penyediaan fasilitas dan perlakuan yang semestinya kepada para

---

45 Wawancara dengan Ketua KPU DKI Jakarta, November 2014.

penyandang disabilitas sudah terdapat di dalam buku panduan (manual) penyelenggaraan pemilu. Di setiap TPS setidaknya ada satu atau dua buku manual. Dalam pandangan KPU DKI Jakarta, keterbatasan jumlah petugas KPPS yang hadir dalam Bimtek dan termasuk jumlah buku panduan menjadi penyebab pelayanan terhadap penyandang disabilitas yang kurang baik. Namun dalam praktiknya, walaupun dalam Bimtek yang diberikan kepada dua orang anggota KPPS, tetapi persoalan ketiadaan *templete* kertas suara untuk penyandang disabilitas menyebabkan penyandang disabilitas kurang memperoleh kemudahan dalam proses pemilihan.

KPU DKI Jakarta pernah mengajukan anggaran ke Pemprov DKI Jakarta diantaranya ditujukan untuk penggandaan buku panduan penyelenggaraan pemilu sehingga setiap TPS dapat mendapatkannya lebih banyak lagi. KPU DKI juga menyadari pentingnya penekanan simulasi daripada pertemuan sosialisasi Bimtek yang hanya dilakukan sekali. Simulasi ini perlu dilakukan untuk memperkenalkan lebih jauh mengenai bagaimana pengisian berita acara, bagaimana pemberlakuan terhadap penyandang disabilitas, bagaimana pemberlakuan sisa surat suara lebih, dan sebagainya. Simulasi dianggap penting karena informasi dan pengetahuan yang hanya sekedar dituturkan tidak akan optimal masuk di pemahaman petugas.

KPU Jakarta juga pernah mengajukan anggaran tambahan ke Provinsi DKI karena APBN hanya dapat menyediakan bimtek untuk dua orang.<sup>46</sup> Untuk mengatasi kelemahan transfer pengetahuan, KPU DKI merasa perlu untuk menghadirkan lebih banyak wakil KPPS di dalam Bimtek. Setidaknya empat orang di setiap TPS yang seharusnya mengikuti bimtek jika tidak dapat memenuhi tujuh orang sekaligus. Tambahan ini diusulkan untuk menjadi beban APBD. Namun demikian,

---

46 Setelah menghitung kebutuhan sosialisasi pemilih, untuk peningkatan capacity building para petugas, untuk membuat buku panduan setiap anggota KPPS, untuk mengadakan simulasi pemilu masyarakat dan penyelenggara paham, dan sebagainya, KPU Jakarta mengajukan anggaran di APBD sebesar 16 milyar.

Pemprov memberikan jawaban bahwa anggaran untuk itu dapat disediakan, tetapi payung hukumnya tidak ada. Jika tidak ada payung hukumnya, pemprov khawatir akan dianggap melakukan penyelewengan. Hal ini didasarkan atas pemahaman bahwa pemilu (Pileg dan Pilpres) sudah dibiayai oleh APBN, sementara yang dibebankan kepada APBD adalah pilkada.

Di dalam UU sudah disebutkan bahwa pemda memberikan fasilitasi untuk menyukseskan penyelenggaraan pemilu. Kata fasilitasi tersebut dianggap multi-interpretatif, karena di pasal lain disebutkan bahwa pemilu dibiayai dari APBN. Atas dasar itu, fasilitasi kemudian dimaknai oleh Pemprov sebagai bentuk partisipasi bukan pembiayaan. Termasuk bimbingan teknis dianggap sebagai penyelenggaraan pemilu dan kemudian pemprov DKI Jakarta tidak berani mencairkan anggaran yang diajukan KPU DKI Jakarta.

Sebagaimana disampaikan oleh Ketua KPU DKI, Kemendagri pernah mengatakan bahwa hibah tidak boleh dari Pemda kepada KPU karena pemilu sudah dibiayai oleh APBN. Banyak pihak yang menyayangkan pemerintah pusat tampaknya menutup mata bahwa APBN sangat terbatas. Padahal, hitungan KPU Jakarta, 16 miliar yang diajukan ke Pemprov hendak digunakan untuk menambah insentif penyelenggara pemilu walaupun tidak dalam bentuk honor. Mereka dapat dilibatkan dalam beberapa kegiatan dan diberi insentif misalnya berbentuk pengganti transport, sehingga yang mereka terima akan bertambah. Upaya ini dilakukan oleh KPU agar penyelenggara di tingkat bawah tidak tergoда dengan politik uang. Dari pengalaman penyelenggaraan pemilu, ada banyak titik kerawanan terkait data hasil pemilu di kelurahan dan kecamatan. Banyak caleg berduit yang mampu menyuap penyelenggara pemilu di tingkat bawah dengan memberikan sejumlah tiga atau empat kali lipat dari insentif yang resmi diterima dari negara.

Masih terkait dengan ketersediaan logistik Di DKI Jakarta, penyelenggara pemilu menyediakan *template* (*braile*) untuk surat suara DPD-RI bagi penyandang tuna netra. *Template* surat suara DPR dan DPRD belum tersedia di dalam pemilu legislatif 2014 di Jakarta. Menurut KPU DKI, penyediaan *template* untuk surat suara DPR dan DPRD tidak mudah. Huruf *braile* berukuran besar sehingga tidak mudah memasukkan nama caleg DPR dan DPRD yang sangat banyak ke dalam satu *template*. Terlepas dari kesulitan pengadaan *template* surat suara DPR dan DPRD, hal ini seharusnya tidak dijadikan alasan untuk menyelenggarakan pemilu yang aksesibel. Surat suara DPR dan DPRD harus tetap disediakan untuk penyandang tuna netra.

Kurangnya perhatian terhadap penyandang disabilitas dalam pemilu legislatif 2014 di Jakarta juga ditengarai dari kurang akuratnya data jumlah mereka yang dimiliki KPU. Misalnya, berapa banyak penyandang tunanetra di suatu TPS, atau dimana saja mereka tersebar tidak terdata dengan baik di KPU. Kejelasan data penyandang disabilitas sangat diperlukan untuk menyiapkan jenis dan jumlah logistik bagi mereka. Saat ini ketersediaan logistik bagi penyandang disabilitas masih didasarkan atas jumlah mereka di setiap TPS. Menurut KPU, jika logistik untuk penyandang disabilitas begitu saja dipersiapkan untuk sekedar antisipasi, akan banyak logistik yang tidak terpakai atau mubazir.

Pada saat pendaftaran pemilih, di dalam *form* sudah ada isian mengenai keterangan untuk penyandang disabilitas, tetapi hal ini kurang diperhatikan, baik oleh petugas pendaftaran maupun calon pemilih. Meskipun KPU Jakarta mengaku menaruh perhatian besar pada pengelolaan data penyandang difabel, data yang dihasilkan sangat tidak akurat. Faktor ketidak-akuratan data terletak pada dua hal, yaitu berada di petugas KPU dan di pemilih. Memang diakui bahwa petugas KPU tidak selalu mengisi data terkait penyandang disabilitas.

Namun demikian juga tidak semua keluarga dengan jujur mendata anggotanya yang memiliki kekurangan. Di keluarga tertentu ada yang menganggap cacat yang disandang anggotanya sebagai aib sehingga tidak perlu disebutkan dalam data pemilih. Padahal data ini penting sebagai dasar pemberian fasilitas kepada penyandang disabilitas pada saat pemungutan suara.

Sosialisasi pentingnya data penyandang disabilitas juga masih kurang diberikan oleh penyelenggara pemilu. Terlebih lagi di Jakarta banyak dari mereka terutama penyandang tunanetra banyak yang berpindah-pindah domisili. Mereka banyak berprofesi sebagai tukang pijat sehingga sangat mungkin bagi mereka untuk sering berpindah. Padahal data administrasi mereka terdata di tempat asal. Kelompok mereka juga tidak memiliki data yang akurat. Misalnya Pertuni (Persatuan Tunanetra Indonesia) tidak memiliki data anggota yang tepat, terlebih lagi ketersediaan alamat mereka yang tidak pernah diperbarui.

Meskipun terkesan kurang memadai, pemantau pemilu menilai bahwa pengadaan logistik selama ini tidak ada pengawasan. Pemantau hanya melihat total anggaran saja (angka bulat). Misalnya saja pengadaan kotak suara, KPU tidak mengeluarkan banyak anggaran karena sebagian kotak suara masih menggunakan yang lama. Kemudian berapa pengajuan anggaran untuk kotak suara, jika ternyata bahan yang digunakan adalah kardus. Penggunaan anggaran pemilu selama ini tidak ada yang mengawasi.<sup>47</sup>

Terkait logistik, ada usulan untuk mempertimbangkan model baru dalam hal kebutuhan logistik, misalnya menggunakan system modern seperti *e-voting*. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kebutuhan logistik atau kertas suara yang banyak. Dengan demikian penyelenggaraan

---

47 Wawancara dengan anggota Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Jakarta, November 2014.

pemilu dapat lebih efektif dan efisien. Anggaran pemilu juga dapat dimaksimalkan untuk alokasi yang lebih strategis.

#### ***4. Pemungutan dan Penghitungan Suara***

Penerapan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, persaingan dalam kontestasi pemilu menjadi sangat sengit. Kompetisi terjadi tidak hanya antar partai, tapi juga antar caleg beda partai dan caleg satu partai. Kerja-kerja pemenangan riil di lapangan bukan saja soal bagaimana partai memperoleh kursi, tapi juga bagaimana agar kursi tersebut jatuh langsung ke tangan caleg. Caleg bekerja maksimal menggalang dukungan, arena tempur di lapangan bukan saja arena tempur partai, melainkan menjadi medan tarung dan arena tempur habis-habisan para caleg.

Sayangnya, kompetisi yang mestinya berjalan jujur, adil, dan demokratis ini masih diciderai oleh mentalitas bandit, korup, dan tamak dari segelintir oknum yang memanfaatkan demokrasi untuk merebut kekuasaan dengan curang. Mereka yang tidak memiliki basis massa, instan secara politik, dan miskin ideolog, melakukan praktik-praktik ilegal, dan jalan pintas untuk memperoleh kemenangan. Salah satunya dengan melakukan jual beli atau transaksi suara. Uang menjadi alat mujarab untuk membeli suara. Tak cukup hanya dengan menyogok pemilih dan membeli suara pemilih (*vote buying*), uang juga dipakai untuk menyogok dan bertransaksi saat penghitungan dan rekapitulasi suara.

Transaksi suara ini setidaknya melibatkan oknum partai politik, oknum caleg (dari satu atau beda partai), penyelenggara (termasuk pengawas pemilu), broker suara, dan oknum saksi partai. Dengan skema transaksi: caleg dengan penyelenggara, caleg dengan broker dan penyelenggara, maupun caleg dengan saksi partai dan penyelenggara.

Berdasarkan pemantauan dan interaksi penulis bersama Perludem selama Pemilu 2014, ada beberapa modus yang ditengarai dilakukan dalam memanipulasi perolehan suara. Modus tersebut dilakukan mulai saat penghitungan suara di TPS sampai proses rekapitulasi suara secara berjenjang khususnya di PPS, PPK, dan KPU Kabupaten/Kota.

Modus yang dilakukan antara lain, *pertama*, memanfaatkan sisa surat suara yang tidak terpakai di TPS untuk dicoblos dan diberikan kepada partai/caleg yang sudah memesan kepada oknum KPPS. Tujuannya jelas untuk menggelembungkan perolehan suara dari partai atau si caleg.

*Kedua*, manipulasi penghitungan (penjumlahan total) perolehan suara partai dan calon. Penghitungan yang dilakukan secara manual membuat manipulasi penjumlahan suara bisa dilakukan. Ada partai yang suaranya dikurangi dan ada partai yang suaranya ditambah. Biasanya saat ketahuan ada kesalahan penjumlahan hasil, oknum penyelenggara akan berdalih hal itu terjadi karena faktor human error akibat kelelahan bekerja. Kesalahan penjumlahan ini umumnya terjadi pada penyelenggara pemilu ad hoc: KPPS, PPS, dan PPK.

*Ketiga*, kecurangan juga bisa dilakukan dengan menuliskan hasil yang berbeda antara hasil yang ada pada lembar catatan penghitungan suara plano (kertas besar Model C1 Plano) dengan penulisan hasil pada formulir/sertifikat hasil dan rincian penghitungan perolehan suara di TPS (Formulir Model C1). Hal ini juga diperparah dengan banyaknya formulir yang harus diisi oleh penyelenggara pemilu lapangan. Selain banyak, formulir-formulir tersebut juga dianggap rumit dan kompleks untuk diisi.

*Keempat*, dalam beberapa kasus, dengan tujuan “mempercepat dan memudahkan,” penyelenggara menyerahkan pengisian formulir/sertifikat hasil penghitungan/rekapitulasi suara kepada saksi partai. Di sanalah lalu timbul



manipulasi dan perbedaan hasil perolehan suara antara yang dimiliki penyelenggara dengan data peserta pemilu. Bisa terjadi penambahan maupun pengurangan suara partai/caleg pada sertifikat hasil. Misal suara yang semula 10 menjadi 100 atau yang semua 100 menjadi 10 (menambah angka di depan atau di belakang) pada 3 kolom/kotak yang tersedia untuk menuliskan perolehan suara partai/caleg pada formulir/sertifikat suara.

Kecurangan saat penghitungan suara di TPS dimungkinkan terjadi karena atensi pemilih saat penghitungan suara tidak seantusias ketika pemungutan suara dilakukan. Kebanyakan pemilih kembali ke rumah dan aktivitas masing-masing saat mereka selesai memberikan suaranya. Saksi partai kadang tak terlalu memperhatikan secara cermat proses yang berlangsung karena kebanyakan mereka direkrut bukan dari kader partai, melainkan dibayar “sekedar untuk menyaksikan” proses pungut hitung di TPS. Bahkan pada beberapa kasus, saksi partai disogok oleh oknum caleg agar diam dan membiarkan terjadinya kecurangan di TPS. Selain itu, manipulasi penghitungan suara di TPS banyak terjadi di daerah-daerah terpencil yang sulit untuk dilakukan pengawasan dan pemantauan oleh masyarakat.

*Kelima*, transaksi suara antar caleg satu partai dengan tujuan mengubah urutan caleg yang memperoleh suara terbanyak agar menjadi calon terpilih. Modus ini bisa dilakukan dengan membeli (memindahkan) suara caleg yang tidak memperoleh kursi kepada caleg yang sudah membayar agar mendapat limpaan suara dan memperoleh suara terbanyak. Modus ini juga bisa dilakukan dengan memindahkan perolehan suara partai (suara pemilih yang mencoblos partai) menjadi perolehan suara oknum caleg yang sudah membayar.

Modus *keenam*, adanya *broker* suara (bisa penyelenggara maupun pihak ketiga) secara aktif menawarkan pengelembungan suara kepada caleg. Pada modus ini tak mesti “benar-benar” terjadi pengelembungan suara. Padahal,

kenyataannya memang si caleg benar-benar memperoleh suara sejumlah itu tanpa harus dilakukan penggelembungan. Oknum broker dengan kecepatan informasi yang dimilikinya serta keterbatasan data dan akses informasi yang ada pada caleg, berusaha mengiming-imingi untuk menaikkan perolehan suara caleg dengan imbalan sejumlah uang (pada kisaran puluhan bahkan sampai ratusan juta rupiah).

Masalah yang muncul dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara tampaknya lebih banyak dibanding pada tahapan lainnya. Di DKI Jakarta persoalan yang muncul pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara antara lain<sup>48</sup>:

- a. Terjadinya manipulasi penghitungan Suara
- b. Adanya mobilisasi pemilih
- c. Munculnya pemilih siluman (*ghost voters*)
- d. Terdapat upaya menghalangi pemilih menggunakan haknya
- e. Adanya intimidasi terhadap pemilih
- f. Maraknya politik uang, baik metode prabayar maupun pascabayar, baik ditujukan kepada pemilih atau petugas KPPS
- g. Terjadinya pelanggaran administrasi (antara lain: DPT, DCT tidak ditempel di TPS, terdapat alat peraga disekitar TPS, saksi, pemantau tidak diperbolehkan masuk di areal TPS, dll.
- h. Logistik yang bermasalah (segel rusak, kekurangan dan kerusakan logistik di TPS, kualitas logistik di TPS seperti tinta mudah luntur.
- i. Masalah sisa surat suara di TPS

Selain persoalan tersebut, contoh kasus yang menyebabkan dilakukannya pemungutan suara ulang di Kelurahan Ujung

---

48 Laporan Penyelenggaraan Pemilu Legislatif DKI Jakarta 2014, Bawaslu DKI Jakarta.

Menteng Cakung di TPS 014 adalah penggelembungan suara yang melibatkan petugas KPPS. Dalam pemilihan di TPS tersebut, partisipasi pemilih hingga mencapai 100 persen. Partisipasi yang demikian justru menimbulkan kecurigaan, karena hampir tidak pernah terjadi tingkat partisipasi yang demikian. Kasus ini ternyata mengarah pada PKB dan calon tertentu dengan nomor tertentu. Suara itu melambung sangat besar sekali. Pasalnya, semua sisa surat suara dicoblos oleh KPPS untuk caleg PKB. Setelah diperiksa Bawaslu, maka diputuskan untuk pemilu ulang. Setelah dilakukan pemilu ulang, ternyata suaranya turun dari 284 suara di TPS itu menjadi sekitar 100. Artinya memang ada kasus pelanggaran oleh penyelenggara pemilu.

Pelbagai masalah tersebut muncul sejalan dengan persoalan kapasitas sumberdaya penyelenggara pemilu, terutama di tingkat KPPS. Ditemukan beberapa permasalahan dan ketidakseragaman tata cara dan prosedur pemungutan dan penghitungan suara yang muncul saat Pemilu Legislatif 2014 lalu dikarenakan KPPS yang memiliki keterbatasan dalam pengetahuan dan kompetensi. Salah satu sebab hal ini terjadi antara lain dikarenakan terbatasnya pelatihan dan bimbingan teknis bagi anggota KPPS. Pelatihan dan Bimtek hanya diberikan kepada dua orang saja dari 7 (tujuh) anggota KPPS yang ada.

KPU dalam hal ini, semestinya menegaskan pada jajaran penyelenggara pemilu dibawahnya hingga penyelenggara pemilu *ad hoc* (KPPS, PPS, PPK) bahwa hasil penghitungan suara di TPS tidak boleh lagi ada faktor kesalahan manusia yang berdampak pada tidak akuratnya formulir C1 berikut proses rekap penghitungan suara.

Di beberapa TPS pada Pemilu Legislatif 2014 di DKI Jakarta lalu, dari yang dipantau oleh penulis, beberapa KPPS masih merujuk pada aturan yang berlaku pada pemilu 2009 untuk pelaksanaan Pemilu 2014. Misalnya saja soal perlakuan

pemilih yang datang ke TPS menggunakan KTP. Karena pada Pemilu Legislatif 2009 tidak bisa memilih menggunakan KTP, ada beberapa pemilih yang oleh KPPS dinyatakan tidak bisa menggunakan hak pilihnya atau kalaupun dibolehkan, diharuskan mendapat surat pengantar dari lurah setempat.

Di dalam UU dan aturan KPU disebutkan bahwa KPPS berusia minimal 25 tahun dan berpendidikan SMA. Kenyataannya, di banyak tempat, banyak petugas KPPS yang sudah berusia lanjut. Kebanyakan dari mereka ditunjuk menjadi KPPS bukan karena kompetensinya, tetapi karena ketokohnya di masyarakat. Persoalannya, mereka yang telah berusia lanjut tersebut diminta untuk mengisi banyak form yang rumit. Sementara itu, banyak anak-anak muda lulusan SMA dan mahasiswa yang usianya masih 21 tahun tidak dapat direkrut karena regulasi membatasinya. Padahal mereka memiliki kemampuan dan kecerdasan untuk mengisi form yang rumit dan banyak. Hal semacam ini jelas menjadi kendala dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara.

Dari sisi insentif kerja, negara masih belum memberikan penghargaan yang layak kepada petugas KPPS. Di dalam pemilu 2014, anggota KPPS hanya dibayar Rp300.000. Sementara itu ketuanya dibayar Rp350.000. Bayaran tersebut tentu tidak sepadan dengan pekerjaan berat yang mereka lakukan hingga tengah malam. Sebenarnya bagi mereka pekerjaan ini hanyalah sebagai penghormatan. Sebagian dari mereka cukup merasa ditokohkan di tengah masyarakat, sehingga bekerja secara sukarela. Namun demikian, banyak petugas yang menilai beban kerjanya tidak sebanding dengan imbalan yang diterimanya. Tidak mengherankan jika tidak sedikit petugas KPPS yang tergiur imbalan materi dari peserta pemilu untuk melakukan tindakan menyimpang.

Munculnya pelbagai distorsi dalam tahapan pemungutan dan penghitungan suara pemilu legislatif 2014 di Jakarta juga disebabkan oleh keterbatasan saksi. Keterbatasan yang

dimaksud tidak hanya dari segi jumlah tetapi juga pemahaman, kinerja, dan integritas. Saksi yang diakui secara formal oleh KPU hanya saksi dari partai politik. Mereka dapat menjadi saksi selama mendapatkan mandat dari pimpinan partai politik.

Di setiap TPS hanya ada satu saksi dari partai politik. Partai politik dapat menyediakan saksi lebih dari satu saksi di TPS tetapi yang ada di dalam TPS hanya boleh satu. Para saksi itu dapat bergantian. Misalnya PKS mengirim 2-3 saksi di setiap TPS, tetapi mereka mengaturnya secara bergantian.

Meskipun berada di ibukota negara, tidak semua partai politik memiliki saksi di setiap TPS. Hanya partai politik besar dan ideologis seperti PKS, PDIP, Gerindra, dan Demokrat yang memiliki saksi di setiap TPS. Partai yang ideologinya kuat, cenderung memiliki relawan yang lebih memadai untuk dijadikan sebagai saksi. Sedangkan partai yang memiliki dana yang cukup, lebih mampu merekrut saksi untuk ditempatkan di TPS-TPS. Diakui terjadi ketimpangan dalam penyediaan saksi antar partai politik pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu. Partai-partai yang memiliki dana lebih mudah merekrut orang untuk menjadi saksi daripada partai-partai yang tidak memiliki dukungan dana yang memadai. Untuk mengatasi hal itu, pemerintah pernah mewacanakan agar saksi dibiayai oleh negara. Namun wacana ini kemudian ditolak karena seharusnya kemampuan fiskal menjadi prasyarat di awal pembentukan partai politik. Dengan kata lain, partai politik yang mampu menjadi peserta pemilu hendaknya mampu menyediakan saksi di setiap TPS. Faktanya, partai politik kesulitan menyediakan saksi sekalipun di Jakarta.

Persoalan pengadaan saksi juga terjadi untuk DPD. Dari sekitar 38 calon anggota DPD yang bertarung di Jakarta, paling banyak hanya sekitar lima sampai sepuluh orang yang memiliki saksi. Tidak semua calon anggota DPD memiliki kemampuan menyediakan saksi, meskipun semua pihak berharap agar saksi dapat hadir penuh di TPS. Di DKI Jakarta

terdapat sekitar 17 ribu TPS. Jika saksi diberi insentif penuh 200 ribu per hari, biaya yang harus dikeluarkan oleh partai politik tentu sangatlah banyak.

Selain masih banyak partai politik yang tidak memiliki saksi, banyak juga saksi yang tidak penuh berada di TPS. Tidak sedikit dari mereka yang datang pagi kemudian pergi dan kembali lagi waktu sore hari. Padahal seharusnya saksi mengawasi seluruh proses penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara, termasuk juga turut mengawasi pemilih. Misalnya saja, para saksi sudah dibekali dengan daftar pemilih di setiap TPS. Harusnya para saksi juga terlibat dalam memeriksa nama-nama daftar pemilih, apakah sesuai dengan daftar pemilih yang mereka miliki; apakah calon pemilih yang dipanggil oleh KPPS tercantum namanya di daftar sebagai pemilih; dan apakah pemilih yang dipanggil benar-benar belum menggunakan hak pilihnya. Untuk hal semacam itu, KPU mengaku sudah mengingatkan partai politik agar dalam pembekalan kepada saksi ditekankan betul pentingnya peran saksi di setiap TPS.

Terdapat kecenderungan di Jakarta, mungkin juga di daerah lain, bahwa pengadaan saksi oleh partai politik dibebankan kepada calegnya di masing-masing dapil. Banyak di temukan di Jakarta, saksi yang dibiayai oleh caleg, ternyata cenderung hanya bekerja untuk kepentingan caleg itu. Begitu selesai penghitungan suara, *form C1* tidak diberikan kepada partai politik tetapi diberikan kepada caleg yang membiayainya.

Pembagian beban kepada setiap caleg untuk menyediakan saksi bagi partai politik berimplikasi pada manipulasi atau kecurangan saksi yang menguntungkan bagi caleg yang merekrutnya atau bagi caleg yang membiayainya lebih banyak. Peran saksi ini lah yang dapat menurunkan suara caleg lain dan memberikan suara itu ke caleg yang merekrut atau membiayainya lebih banyak meskipun dalam satu partai. Caleg dan saksi cenderung bermain di suara partai. Jika tidak

mengambil suara caleg lain dalam satu partai itu, mereka biasanya mengambil suara partai. Banyak yang melakukan kecurangan dengan memindahkan suara partai untuk menambah suara caleg tertentu. Kecenderungannya, banyak orang yang mencoblos partai politik sehingga suara partai lebih besar dari suara caleg. Suara partai inilah yang dipindah-pindah untuk menambah suara caleg yang kurang populer. Secara umum, akhirnya saksi yang direkrut bukan bekerja untuk partai politik tetapi justru untuk caleg.

Setiap caleg cenderung berupaya menyediakan saksi, baik karena instruksi partai politiknya maupun atas kemauan sendiri. Namun demikian, saksi caleg belum diatur di dalam regulasi. Regulasi hanya mengatur saksi partai politik. Walau belum ada pengaturan seperti itu, dari pengalaman yang dialami oleh caleg, biasanya caleg yang pernah gagal dalam pemilu sebelumnya, akan mempersiapkan segala sesuatunya sejak awal, termasuk dengan mempersiapkan saksi di TPS-TPS.

Saksi yang sah adalah saksi yang sudah mendapat mandat dari partai politik yang menugaskannya. Tugas utama saksi partai politik biasanya hanya mengawasi suara perolehan partai politik saja, tidak secara detail mengawasi perolehan caleg perorangan. Sementara saksi bagi caleg diadakan untuk mendata suara perolehan caleg yang memintanya. Terdapat kecenderungan, semakin banyak modal yang dimiliki caleg, maka semakin banyak saksi yang dimilikinya. Dari pengalaman Pemilu Legislatif 2014 yang lalu ada fenomena bahwa caleg-caleg yang gagal salah satunya disebabkan karena tidak banyak memiliki saksi di TPS Dapilnya.

Satu temuan yang menarik pada Pemilu Legislatif 2014 di Jakarta yang lalu, beberapa petugas KPPS justru memberikan formulir kepada saksi setiap partai, karena alasan kesulitan dalam melakukan pengisian. Setelah diisi oleh saksi dari tiap-tiap partai politik, barulah petugas tersebut menandatangani

formulir tersebut. Akibatnya, banyak terjadi perbedaan dalam pengisian C1. Padahal pada Bimtek dan aturan yang telah diberikan kepada setiap KPPS telah diatur, KPPS tidak boleh menyerahkan *form* C1 untuk diisi oleh pihak lain. Namun yang terjadi di lapangan agak berbeda, selain karena faktor kerumitan, juga disebabkan oleh faktor kelelahan yang dialami oleh para petugas di tingkat KPPS.

Sementara itu dalam hal penghitungan suara dan rekap suara di tingkat selanjutnya, khususnya PPS dan PPK, tampak bahwa proses penghirungannya lebih dinamis, ketimbang yang terjadi di tingkat TPS. Dinamika ini salah satunya diakibatkan oleh “adanya tarik menarik suara dari satu calon ke calon lain.” Sebagai contoh misalnya, ada seorang caleg yang ingin mendapatkan suara lebih banyak dibanding caleg lainnya. Caleg tersebut tidak sekedar mencuri suara orang lain, tetapi Ia juga berusaha agar perolehan suara partainya dapat dialihkan ke suara dirinya. Cara ini dalam praktiknya melibatkan banyak pihak, mulai dari caleg yang bersangkutan, tim sukses, penyelenggara pemilu di tingkat bawah seperti di PPS dan PPK, dan juga para pengawas pemilu di tingkatannya masing-masing. Untuk mencegah agar hal itu terjadi, KPU DKI Jakarta sebenarnya telah menerapkan kebijakan *scanning* C1. C1 yang ada di TPS langsung di *scan* dan dipublikasikan agar dapat diketahui oleh masyarakat secara luas. Dengan metode itu, hasil *scanning* dapat dijadikan sebagai data pembandingan ketika rekap berjalan sesuai jenjangnya.

Walaupun upaya itu telah ditempuh, dalam praktiknya KPU sering menemukan kejanggalan dalam pengisian C1. Kejanggalan tersebut besar kemungkinan mengindikasikan terjadinya kecurangan. Melihat hal itu, KPU DKI Jakarta menegur penyelenggara pemilu *ad hoc*, namun umumnya mereka hanya meminta maaf dan mengatakan bahwa yang terjadi adalah kesalahan dalam pengisian atau dalam penulisan. Sebagai contoh, ada caleg yang memperoleh 21 suara tetapi



hanya dicatat dapat 1 suara, sisanya, 20 suara dipindahkan ke perolehan suara caleg lain. Cara ini dilakukan dengan tidak mengubah atau mengurangi perolehan suara partai dari caleg tersebut berasal maupun perolehan suara dari partai lainnya. Dengan tidak mengubah perolehan suara partai, diharapkan tidak akan menimbulkan kecurigaan bahwa telah terjadi pengubahan dalam proses penghitungan suara.

Dari pengalaman penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu, khususnya di DKI Jakarta dapat digambarkan bahwa dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara terjadi kecurangan yang sangat kompleks, tidak hanya melibatkan saksi, penyelenggara pemilu di tingkat *ad hoc*, tetapi juga melibatkan petugas-petugas KPU dan bahkan panwas. Dari modus dan cara manipulasi yang dilakukan, terlihat bahwa caleg-caleg sudah lihai dan canggih dalam melakukan manipulasi, mulai dengan cara membayar KPU, panwas, saksi, dan sebagainya. Secara prosedural, dalam mengantisipasi kecurangan dan penyimpangan tersebut, KPU hanya dapat melakukan penyandingan antara data C1 asli dengan data rekapitulasi pada setiap jenjangnya sebagai kontrol untuk melihat hasil pemilu.

Selain cara itu, untuk menghindari manipulasi hasil penghitungan suara, KPU juga sudah memerintahkan agar C1 sudah harus sampai di KPU setelah proses penghitungan selesai dilakukan pada malam itu juga. Sebelum diterapkan di KPU-RI, di Jakarta sudah ada program *quick and real count*. Program ini dimaksudkan untuk memangkas kecurangan. Begitu selesai di TPS, KPU menyiapkan tim untuk mengambil salinan-salinan C1 untuk dibawa ke provinsi. Di provinsi, KPU sudah merekrut puluhan mahasiswa untuk memasukkan data dan kemudian menampilkannya di website. Metode ini sudah sempat dilakukan KPU Jakarta tetapi tidak berjalan dengan baik karena ternyata tidak semua C1 pada hari itu juga bisa dikumpulkan. Banyak kendala dan alasan, misalnya C1

masih dibetulkan di tingkat PPS karena kesalahan pengisian, dan sebagainya. Rentang waktu inilah yang memungkinkan terjadinya kecurangan/manipulasi.

Kesalahan penulisan C1 antara lain disebabkan karena faktor kelelahan petugas dan faktor-faktor lain. Petugas KPPS setidaknya harus mengisi 17 set formulir. 12 untuk partai politik, kemudian sisanya untuk pengawas pemilu, untuk kota, dan untuk di PPSnya. Namun dalam praktiknya, KPPS tidak harus mengisi sebanyak itu, minimal mereka harus mengisi satu untuk KPU, satu untuk pengawas pemilu, satu untuk PPS, dan sisanya isin yang tergantung dari berapa jumlah saksi yang hadir. Dari beberapa yang ditemukan pada kasus rekapitulasi di DKI Jakarta, ketika mereka mengisi *form* lembar pertama petugas masih teliti, namun setelah sekian banyak misal lima, enam, dan seterusnya, tulisannya sudah mulai tidak jelas. Faktor kelalaian seringkali terjadi karena petugas bekerja hingga tengah malam.

Pernah ada usulan untuk menyederhanakan waktu, hanya satu formulir yang diisi dan kemudian difotocopy. Satu yang asli sebelum ditandatangani dicopy dulu kemudian dicek ulang bersama, dicocokkan dengan planonya, dan kemudian baru ditandatangani oleh KPPS dan saksi-saksi dan baru kemudian dibagikan. Dengan demikian, semua mendapatkan formulir dengan isian yang sama, atau tidak muncul lagi C1 yang berbeda. Tetapi usul ini tidak diperbolehkan, karena mungkin mempertimbangkan kesulitan daerah-daerah yang tidak terjangkau mesin fotocopy, dan faktor lainnya. Selain itu KPU juga sudah mengadakan logistik C1 sebanyak 17 set, sehingga dianggap mubazir jika kalau masih harus *fotocopy*.

### **5. Partisipasi Pemilih**

Pada Pemilu Legislatif 2014 di DKI Jakarta, jumlah penduduk yang memiliki hak pilih yang terdaftar sejumlah 7,232,269

jiwa. Dari jumlah tersebut, penduduk yang datang ke TPS dan menggunakan hak pilihnya sebanyak 4,808,198 pemilih. Data yang diperoleh dari KPU DKI Jakarta tersebut tidak termasuk pemilih luar negeri yang tergolong pemilih di dapil Jakarta II. Dari data sebagaimana terlihat dalam tabel 2.4., terlihat bahwa tingkat partisipasi pemilih di DKI Jakarta hanya sekitar 66,48%.

**Tabel 2.4.**

Rekapitulasi Data Pemilih dan Pengguna Surat Suara di Provinsi DKI Jakarta pada Pemilihan Umum Legislatif 2014

	Data Pemilih	Pengguna Hak Pilih
Jumlah pemilih dalam DPT	7,001,520	4,593,381
Jumlah pemilih dalam DPTb	32,266	28,810
Pemilih terdaftar dalam DPK	21,127	11,361
Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb)	177,356	174,646
Jumlah	7,232,269	4,808,198

Sumber: KPU DKI Jakarta

Angka tingkat partisipasi pemilih di DKI Jakarta tersebut masih di bawah tingkat partisipasi pemilih secara nasional sebesar 75,11 %. Tingkat partisipasi yang demikian dapat disebabkan oleh banyak faktor. Di antara faktor itu adalah kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya pemilihan umum. Faktor lainnya yang juga turut mempengaruhi adalah belum efektifnya sosialisasi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dan minimnya fungsi partai politik dalam melakukan pendidikan politik. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan juga disebabkan oleh faktor masih banyaknya kesalahan administrasi menjelang pemilu 9 April 2014 lalu, yang membuat masyarakat menjadi kurang peduli dan menurun kepercayaannya pada penyelenggara pemilu. Sikap apatis masyarakat dan kurang percayanya mereka bahwa pemilu dapat

mendorong perubahan yang lebih baik, juga dapat menjadi faktor rendahnya partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2014 di DKI Jakarta. Sebagaimana diketahui, sebelum pemilu berlangsung, banyak kasus yang menimpa politisi dan partai politik. Kondisi demikian jelas mempengaruhi minat pemilih untuk pergi ke TPS. Selain problem kurangnya sosialisasi dan apatisme, faktor yang menyebabkan rendahnya partisipasi pemilih adalah tidak optimalnya pendataan dan pendaftaran pemilih, *problem* akurasi Daftar Pemilih Tetap (DPT) dan sebagainya.

Terkait sosialisasi pemilu, *website* atau laman KPU (termasuk KPU DKI Jakarta) memang sudah memfasilitasi informasi terkait peserta pemilu. Namun *website* hanya dimanfaatkan oleh kelompok yang memiliki pengetahuan soal internet. KPU mestinya memperluas kemudahan lain kepada kelompok masyarakat luas dan pemilih pemula dalam sosialisasi pemilu. Jika *website* dipilih sebagai salah satu cara sosialisasi untuk informasi, maka tantangannya berubah menjadi, sejauhmana KPU sudah mempromosikan *website*-nya secara luas kepada pemilih dan masyarakat secara luas. Jika permasalahan biaya menjadi faktor penghambat sosialisasi dan informasi, KPU semestinya dapat bersinergi dengan Kemenkominfo dan para pemangku kepentingan lainnya untuk memperluas sosialisasi pemilu.

Selain itu, terkait program Relawan Demokrasi untuk kepentingan sosialisasi yang mewakili 5 (lima) kelompok sasaran, yaitu pemilih pemula, pemilih perempuan, pemilih disabilitas, kelompok marginal, dan kelompok agama, KPU sudah bekerja cukup baik. Namun, KPU tetap harus lakukan evaluasi terhadap Relawan Demokrasi, apalagi jika program ini hendak dilanjutkan pada pemilihan kepala daerah.

Angka partisipasi pemilih DKI Jakarta sebesar 66,48% tersebut juga masih menjadi tanda tanya, apakah angka tersebut karena memang karena dorongan pribadi pemilih atau karena

mobilisasi atau intimidasi. Data yang menunjukkan adanya politik uang, intimidasi dan sebagainya mengindikasikan bahwa pemilih tidak murni melakukan pilihannya. Di antaranya karena mereka juga diminta untuk memilih. Partisipasi pemilih juga menurun ketika terjadi pemungutan suara ulang (PSU). Tingkat partisipasi pemilih dalam melakukan PSU rendah. TPS-TPS yang melaksanakan PSU, rata-rata turun sebanyak 10 persen.

## **Pasca Pemilu**

### *1. Sengketa Pemilu dan Sengketa Hasil*

Dugaan pelanggaran pemilu diklasifikasikan oleh Bawaslu ke dalam pelanggaran pemilu, bukan pelanggaran pemilu dan sengketa pemilu. Dugaan pelanggaran pemilu terdiri dari pelanggaran administrasi pemilu, tindak pidana pemilu, dan pelanggaran kode etik. Pelanggaran kode etik diteruskan kepada DKPP untuk diproses. Sementara itu, rekomendasi dan berkas dugaan pelanggaran administrasi disampaikan pengawas pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK atau PPS sesuai tingkatannya.

Cukup banyak kasus tindak pidana pemilu yang terlambat dilaporkan ke pengawas pemilu. Dengan demikian laporan pelanggaran pemilu tersebut dinyatakan tidak memenuhi syarat formal karena sudah tidak memenuhi unsur jangka waktu pelaporan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Dari informasi yang diterima dari pengawas pemilu, sebagian laporan yang disampaikan tidak menyertakan saksi atau bukti yang cukup. Terkadang saksi yang diajukan tidak mengalami langsung kejadian yang dilaporkan. Keterangan uraian kejadian yang disampaikan saksi pun tidak terkait langsung dengan terlapor, sehingga unsur-unsur tindak pidana Pemilu yang disangkakan tidak terpenuhi.

**Tabel 2.5**  
 Penanganan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD 2014

No	Lembaga Pengawas	Laporan dan Temuan			Hasil Penanganan			
		Laporan	Temuan	Jumlah	Gugur	KPU Prov/ KK	Kepolisian	Ket
1	Bawaslu DKI	47	19	66	47	19	-	5 laporan limpahan Bawaslu RI
2	Panwaslu Jakpus	8	-	8	6	2	-	
3	Panwaslu Jaktim	18	7	25	15	9	1	Ditindaklanjuti ke PN Jakarta Timur, diputus 19 Mei 2014 dg hukuman 6 bln penjara, 1 tahun masa percobaan dan denda 1 jt rupiah
4	Panwaslu Jaksel	18	18	36	15	21	-	
5	Panwaslu Jakbar	16	21	37	19	17	1	Dikembalikan karena tidak lengkap
6	Panwaslu Jaktuk	7	16	23	15	6	2	Dikembalikan karena tidak lengkap
7	Panwaslu Kep. Seribu	-	-	-	-	-	-	
	<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>81</b>	<b>196</b>	<b>114</b>	<b>76</b>	<b>6</b>	<b>-</b>

Sumber: Bawaslu DKI Jakarta

Dari beberapa kasus pelanggaran yang terjadi di DKI Jakarta, gugatan hasil pemilu lebih banyak dilayangkan oleh caleg yang mempersoalkan kecurangan caleg lain di dalam satu partainya. Hampir di semua partai, ada caleg yang melakukan gugatan hasil. Hanya PKS dan PDIP dimana calegnya tidak ada yang mengajukan gugatan. Pada Pemilu Legislatif ileg 2014, permohonan Perselihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Pileg 2014 dari Partai politik berjumlah 19 dan satu permohonan PHPU diajukan oleh Caleg DPD sehingga total permohonan PHPU di Provinsi DKI Jakarta berjumlah 20 permohonan. Namun demikian, Dari 20 permohonan PHPU Pileg 2014 yang diajukan tidak ada satupun dari gugatan itu yang dikabulkan oleh MK. Hal ini terjadi karena KPU mampu menunjukkan bukti-bukti dari hasil rekap suara berjenjang mulai dari bawah (TPS), kecamatan, dan provinsi. Rekap berjenjang tersebut telah dilakukan secara terbuka, transparan dengan melibatkan banyak pihak termasuk saksi dari partai politik. Di setiap tingkatan, setiap perdebatan hasil pemilu sudah diselesaikan sebelumnya. Oleh sebab itu, ketika gugatan sampai di MK, bukti-bukti yang diajukan oleh penggugat dapat dipatahkan.

**Tabel 2.6.**  
Daftar Rekap Gugatan PPHU 2014 yang Teregistrasi di MK untuk Provinsi DKI Jakarta

No	Partai Politik	No Sub Perkara	Dapil		Variabel Pemohon PPHU
			DPR RI	DPRD	
1.	PARTAI NASDEM	01-01-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	DKI I	DKI 6	DPR RI PERSEORANGAN DPRD PERSEORANGAN
2.	PKB	12-02-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014		DKI 7	DPRD PERSEORANGAN
3.	PKS	TIDAK ADA PPHU	-	-	-
4.	PDIP	TIDAK ADA PPHU	-	-	-
5.	GOLKAR	03-05-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014		DKI 8 DKI 10	DPRD PERSEORANGAN DPRD PERSEORANGAN
6.	GERINDRA	07-06-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014		DKI 6	DPRD PROVINSI
7.	DEMOKRAT	10-07-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	DKI II DKI III DKI I DKI II		DPR RI DPR RI DPR RI PERORANGAN DPR RI PERORANGAN
8.	PAN	11-08-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014		DKI 4 DKI 9 DKI 5	DPRD PROVINSI DPRD PROVINSI DPRD PERSEORANGAN
9.	PPP	06-09-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	DKI I	<b>DKI 8</b> DKI 1 DKI 8	DPR RI PERSEORANGAN <b>DPRD PROVINSI</b> DPRD PERSEORANGAN DPRD PERSEORANGAN
10.	HANURA	02-10-11/PHPU-DPR-DPRD/XII/2014	DKI II DKI III		DPR RI DPR RI
11.	PBB	TIDAK ADA PPHU	-	-	-
12.	PKPI	TIDAK ADA PPHU	-	-	-
	<b>JUMLAH</b>				<b>19 PERKARA</b>

Sumber: Bawaslu DKI Jakarta, 2014



Sebagian besar gugatan adalah sengketa antarcalon, bukan menggugat penyelenggara pemilu. Dalam kasus untuk DPR-RI misalnya, terdapat manipulasi data oleh tim sukses caleg Hanura di dapil DKI 3. Dalam kasus ini, tim kampanye memberikan salinan C1 yang sudah direkayasa. Caleg yang terlibat adalah pengusaha. Setiap formulir C1 yang dia terima diberi imbalan uang untuk dilambungkan suaranya. Ketika dihitung secara keseluruhan, memang caleg tersebut yang menang. Namun ketika dicocokkan dengan dokumen yang dimiliki KPU, penghitungan itu berbeda. Menurut ketua KPU DKI Jakarta, perdebatan kasus ini sangat panjang, mulai dari tingkat provinsi hingga tingkat nasional. Kebetulan data yang dimiliki KPU sama dengan data yang dimiliki panwas. Ditambah lagi, data yang dimiliki KPU sama dengan angka-angka di pleno.

Pembenahan yang perlu dilakukan adalah mengenai mekanisme gugatan. Pengalaman pemilu legislatif menunjukkan bahwa akomodasi terhadap gugatan sangat terbuka lebar. Banyak sekali laporan yang masuk ke MK karena siapapun dapat dengan mudah melayangkan gugatan. Biasanya bukti-bukti yang disertakan oleh penggugat pun tidak cukup kuat ketika di persidangan.

Oleh karena itu, perlu ada pemeriksaan pendahuluan di tingkat awal. Hal ini untuk memastikan bahwa penggugat tidak asal berprasangka tetapi harus menyiapkan cukup bukti untuk diadu dengan data yang dimiliki penyelenggara pemilu. Selama ini banyak penggugat yang asal-asalan sehingga yang paling direpotkan adalah KPU. Jika ada gugatan hasil pemilu, KPU harus menyiapkan jawaban yang komprehensif dari tingkatan bawah hingga di tingkat provinsi. Jika jawaban KPU tidak komprehensif mencakup banyak hal untuk pembuktian kebenarannya, gugatan pemohon dapat dianggap benar.

Banyak gugatan yang diajukan asal-asalan, bahkan justru bermuatan manipulasi. Misalnya kasus calon DPD

yang merasa kehilangan suara 25.000 di Jakarta Utara tetapi tanpa disertai bukti-bukti yang cukup. Dalam kasus tersebut, KPU justru yang harus membuktikan bahwa suara itu tidak hilang. Dengan demikian KPU mulai menyiapkan data C1 di semua TPS. Seharusnya jika penggugat merasa suaranya hilang, dia harus dapat membuktikannya. Nantinya bukti-bukti yang penggugat ajukan dapat diadu dengan bukti-bukti yang dimiliki KPU. Semestinya jika yang dimunculkan sekedar klaim ketidak-puasan, gugatan tersebut dapat tidak diproses. Pengalaman pemilu legislatif 2014 di Jakarta, banyak caleg yang hanya mengklaim suaranya hilang tetapi hanya menghadirkan saksi-saksi atau tim suksesnya belaka. Saksi-saksi hanya membenarkan klaim penggugat tetapi tidak memiliki bukti-bukti yang kuat seperti misalnya C1.

Seharusnya ada mekanisme yang benar agar orang tidak seenaknya mengajukan gugatan tanpa disertai bukti-bukti yang cukup kuat. Dengan demikian ketika berlanjut di MK, sidang yang digelar benar-benar merupakan ajang sengketa berdasarkan pembenaran bukti masing-masing pihak. Berdasarkan hal itu, putusan MK akan benar-benar absah dan valid. Persoalannya, jika KPU tidak berhasil membuktikan klaim yang tidak kuat buktinya itu, penggugat yang akan beruntung memenangkan perkaranya. Di wilayah lain bahkan persoalan ini menjadi ajang transaksi. Misalnya ada oknum KPU yang sengaja menawarkan bukti-bukti agar gugatan dapat dimenangkan.

Pembenahan semacam ini semestinya ada di peraturan MK. MK mengeluarkan pedoman beracara. Selain itu, semestinya juga perlu ada perbaikan pemeriksa awal di MK. MK menerima begitu banyak perkara tetapi tenaganya terbatas. Pemilahan perkara harus benar-benar selektif. Misalnya jika tidak ada bukti-bukti yang sah, perkara yang diajukan tidak dapat diproses.

Selama ini, banyak juga caleg yang melakukan gugatan hasil pemilu dengan memberikan data yang tidak benar atau telah direkayasa atau dimanipulasi. Ketika gugatan mereka tidak diterima oleh MK, mereka dapat begitu saja meninggalkan perkara. Padahal, secara jelas caleg tersebut telah melakukan rekayasa atau manipulasi hasil pemilu. Hal ini tentu saja dapat tergolong ke dalam pelanggaran pidana pemilu. Semestinya jika ada kasus yang demikian, perlu ada sanksi balik bagi penuntut yang justru terbukti melakukan rekayasa/manipulasi suara. Dalam hal ini, semestinya pengawas pemilu yang memrosesnya, namun hal ini tidak pernah dilakukan.

Dalam kasus penggelembungan suara di TPS 014 yang melibatkan petugas KPPS, panwas seharusnya juga dapat memproses pelanggaran oleh penyelenggara pemilu sebagai pelanggaran pidana pemilu. Ternyata tidak. Justru tindakan dilakukan oleh KPU dengan memberhentikan penyelenggara yang bermasalah itu. Proses pelanggarannya diserahkan oleh KPU kepada Bawaslu. Namun demikian kasus tersebut tidak dapat ditindaklanjuti karena dianggap bukti-buktinya tidak cukup kuat. Menurut ketua Bawaslu, pelanggaran itu sudah diproses sebagai pelanggaran pidana pemilu tetapi kasusnya berhenti sampai di kepolisian. Menurut polisi, bukti permulaannya tidak cukup.

Sudah menjadi semacam kecenderungan bahwa pelanggaran-pelanggaran pemilu itu seringkali mentok di kepolisian. Selain juga karena batas waktu perkara yang terbatas menyebabkan kasus tidak dapat diproses. Padahal menurut KPU, bukti-bukti pelanggaran sudah cukup sehingga tidak terlalu sulit untuk memrosesnya. Dalam kasus yang terjadi di TPS 014, sebenarnya dapat saja semua KPPS yang ada dipanggil untuk dimintakan keterangan fakta-fakta yang ada, jika kasus tersebut ingin dituntaskan.

Memang penyelenggara pemilu juga mengakui bahwa masih banyak kelemahan di dalam regulasi, misalnya mengenai

pembuktian kasus yang saat ini sering berhenti di kejaksaan dan kepolisian. Kasus-kasus pelanggaran pemilu terutama pidana, seharusnya dapat diputuskan dengan baik di gakkumdu. Proses penentuan status pelanggaran semua digodok di gakkumdu dan kemudian disampaikan ke panwas. Seringkali pengawas pemilu sudah menemukan bukti-bukti pelanggaran yang cukup, tetapi oleh gakkumdu hal itu dinyatakan tidak dapat diproses.<sup>49</sup>

Atas dasar persoalan itu regulasi seharusnya mengatur mengenai batasan bukti-bukti yang dapat diproses. Hal ini ditujukan untuk menghindari perbedaan penafsiran. Bukti permulaan seperti apa yang seharusnya sudah dapat dijadikan dasar untuk memproses suatu pelanggaran perlu diperjelas. Jika batas-batas tersebut jelas, kesepahaman antara pengawas pemilu dan KPU termasuk gakkumdu akan dapat ditemukan dengan mudah.

Karena sering berhentinya kasus di kepolisian dan atau kejaksaan, banyak yang menilai ada yang salah di tubuh lembaga itu. Banyak yang berasumsi bahwa aparat penegak hukum tidak profesional. Atas dasar itu, banyak pihak yang mengusulkan untuk memisahkan Gakumdu dari Bawaslu. Bahkan ada juga yang mengusulkan perlunya KPK pemilu. Ini hampir mirip dengan kasus terdahulu bahwa kasus korupsi banyak berhenti di tingkat polisi dan jaksa. Namun ketika KPK sudah terbentuk, kasus-kasus korupsi banyak yang tertangani dengan baik.

Mengenai sengketa etik dalam pemilu legislatif 2014 di Jakarta yang mencuat ke permukaan tidak banyak dibandingkan yang muncul dalam pilpres 2014. Sengketa etik yang melibatkan komisioner tidak ada yang diproses di DKPP selama pemilu legislatif 2014 di Jakarta berlangsung. Ada empat gugatan yang masuk ke DKPP terkait penyelenggaraan

---

49 Wawancara dengan anggota Bawaslu DKI Jakarta, Muhammad Jufri, November 2014.

pemilu legislatif di Jakarta. Empat gugatan tersebut terdiri dari tiga terkait dengan Bawaslu DKI Jakarta dan satu terkait dengan PPK dan PPS di Jakarta Barat. Namun demikian, semua gugatan tersebut dinyatakan oleh DKPP bukan merupakan pelanggaran alias direhabilitasi.

Contoh kasus ketua PPS di Jakarta Barat yang dilaporkan kepada DKPP karena dianggap tidak menindaklanjuti laporan. Pasalnya seseorang gagal menjadi caleg dan merasa sudah melaporkan kasusnya tetapi tidak ditindaklanjuti. Sang caleg melaporkan langsung ke DKPP pusat. Namun kasus tersebut ditolak oleh DKPP karena laporannya mengada-ada. Seharusnya untuk menindaklanjuti pelanggaran itu adalah bukan domain KPU tetapi ke Bawaslu. Terdapat juga kasus PPS yang melakukan pelanggaran di Jakarta Barat, dan PPS itu diberhentikan oleh KPU Kota. Orang yang diberhentikan itu kemudian lapor ke DKPP karena KPU dianggap melakukan kode etik. Namun dalam sidang DKPP, hal itu tidak terbukti. Apa yang dilakukan oleh KPU Jakarta Barat itu sudah benar.<sup>50</sup>

Tim pemeriksa daerah (DKPP) telah bekerja dengan baik. Mereka bekerja melakukan pemeriksaan jika ada laporan-laporan terkait dengan pelanggaran kode etik. Mereka sempat bersidang terkait pengawas pemilu Jakarta Selatan. Pengawas tersebut dianggap tidak independen, memberikan perlakuan yang berbeda terhadap peserta pemilu, sehingga dilakukan sidang oleh tim pemeriksa daerah itu. Namun demikian, hasil sidang tersebut tidak sampai pada rekomendasi pemberhentian.

---

50 Wawancara dengan anggota Bawaslu DKI Jakarta, Muhammad Jufri, November 2014.

## *2. Peta Politik Hasil Pemilu*

Berbeda dengan daerah lainnya, Pemilu Legislatif 2014 di DKI Jakarta hanya diperuntukkan untuk mengisi para wakil rakyat di DPD, DPR, dan DPRD provinsi. Karena kabupaten/kota di DKI Jakarta bukan merupakan daerah otonom, pemilihan untuk pengisian wakil rakyat di daerah ini tidak ada. Oleh karena itu, kompetisi antarcaleg untuk parlemen lokal yang hanya memperebutkan kursi di DPRD provinsi sangat tinggi sekali.

Berbeda juga dengan provinsi lainnya di Indonesia, jumlah kursi yang diperebutkan untuk DPRD Provinsi DKI Jakarta pada Pemilu 2009 mencapai 94 kursi. Jumlah ini dihitung berdasarkan jumlah penduduk yang pada waktu itu berada pada kategori provinsi berpenduduk 7 sampai 9 juta jiwa. Dengan jumlah ini, alokasi kursi DPRD untuk DKI Jakarta adalah 75 kursi ditambah 25 persen, sehingga jumlah totalnya menjadi 94 kursi.

Untuk tahun 2014 jumlah kursi di DPRD DKI Jakarta menjadi 106 atau bertambah 12 orang. Penambahan jumlah kursi DPRD DKI ini sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk di DKI. Berdasarkan UU Pemilu, DKI masuk dalam kategori provinsi berpenduduk 9 sampai 11 juta jiwa yang mendapat alokasi kursi DPRD sebanyak 85 kursi. Kemudian berdasarkan UU Khusus DKI Jakarta sebagai Ibu Kota negara Nomor 29 tahun 2007, disebutkan bahwa kursi DPRD DKI sebanyak 25 persen dari aturan yang berlaku di UU Pemilu.

**Tabel 2.7.**

Perbandingan Perolehan Kursi di DPRD DKI Jakarta berdasarkan Pemilu 2009 dan 2014

No	Partai	Perolehan Kursi Pemilu 2009	Perolehan Kursi Pemilu 2014
1	PDI-P	11	28
2	Gerindra	6	15
3	PKS	18	11
4	PPP	7	10
5	Demokrat	32	10
6	Hanura	4	10
7	Golkar	7	9
8	PKB	1	6
9	Nasdem*	-	5
10	PAN	4	2
11	PDS**	4	-
<b>Jumlah</b>		<b>94</b>	<b>106</b>

Keterangan:

\* Partai baru peserta Pemilu 2014

\*\* Partai lama yang tidak lolos sebagai peserta Pemilu 2014

Sesuai yang tertera di tabel 2.7 di atas, hasil pemilu legislatif 2009 menempatkan Partai Demokrat sebagai pemegang suara terbanyak di DPRD Provinsi DKI Jakarta. Dari 94 kursi dewan yang diperebutkan, Partai Demokrat berhasil mendapatkan 32 kursi, jauh mengalahkan partai lainnya. Kemenangan Partai Demokrat ini searah dengan kemenangan yang diperolehnya di parlemen tingkat nasional.

Kemenangan Partai Demokrat ini tidak lama bertahan. Pada Pemilu Legislatif 2014, suara partai yang dipimpin oleh SBY ini turun drastis. Tampaknya, kasus-kasus yang terjadi di tingkat nasional sebelum pemilu 2014 digelar cukup mempengaruhi pilihan masyarakat Jakarta. Banyaknya kasus hukum yang membelit partai politik maupun anggota dewan, tampaknya sangat kuat membekas di ingatan warga Jakarta, khususnya di kalangan kelas menengah perkotaan. Mereka

sangat cerdas mengidentifikasi pemberitaan mengenai kasus hukum terutama korupsi yang membelit banyak elite partai politik di tingkat nasional maupun lokal. Sangat jelas bahwa konstituen Partai Demokrat dan PKS banyak yang bermigrasi ke partai lain pada pemilu 2014.

Selain Partai Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera juga mengalami penurunan suara cukup banyak. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) tidak mampu mempertahankan suaranya dalam Pemilu Legislatif 2014. Skandal korupsi yang menyeret mantan presidennya, Luthfi Hasan Ishaq, menjadi faktor pemicunya. Setelah skandal impor daging dan isu “perempuan”, partai ini kehilangan pemilih migran dari NU maupun Muhammadiyah. PKS dari predikatnya sebagai partai menengah yang solid dapat berubah menjadi partai kecil yang minim dukungan masyarakat.

PDI-P mampu merebut kembali kemenangannya setelah pemilu 1999. Kemenangan partai yang dipimpin Megawati Soekarnoputri ini tidak hanya karena berkah atas kegagalan *the ruling party* yaitu Partai Demokrat setelah dua periode berkuasa. Ada beberapa hal yang mendongkrak perolehan suara partai yang berlambang banteng moncong putih ini. Pertama, PDI-P diuntungkan oleh perannya sebagai partai oposisi selama Partai demokrat berkuasa. PDI-P juga bersikap tegas terhadap isu-isu serius seperti skandal Bank Century dan isu kenaikan BBM. Kedua, kemenangan PDI-P juga tidak lepas dari faktor figur Joko Widodo (Jokowi) yang ditetapkan sebagai bakal capres menjelang Pemilu Legislatif 2014. Pada saat itu, citra Jokowi sedang melejit, mengikuti keterpilihannya sebagai Gubernur DKI Jakarta.

Hanya PKS dan PAN yang mengalami penurunan suara pada pemilu 2014 di DKI Jakarta. Sementara partai Islam lainnya yaitu PPP dan PKB mendapat tambahan kursi di DPRD Provinsi DKI Jakarta. Kemungkinan besar kedua partai ini mendapatkan limpahan suara dari PKS dan Partai Demokrat



yang mendapatkan citra buruk. Pemilih yang berideologi Islam cenderung konsisten memilih partai Islam, terlebih pada saat itu terhembus isu anti-Islam dan pro-Cina yang melekat pada citra Jokowi.

Selain Golkar yang didukung oleh manajemen partai yang baik, beberapa partai juga mendapat tambahan kursi di DPRD. Tampaknya perolehan tambahan suara yang dialami oleh Gerindra dan Hanura hingga lebih dari 100% didongkrak oleh wacana calon presiden dari partai ini jauh hari sebelum pemilu legislatif 2014 digelar. Pemilih cenderung menjatuhkan pilihan partai berdasarkan calon presiden yang diusung oleh partai politik tersebut. Iklan partai politik di televisi maupun radio sangat signifikan tidak hanya memperkenalkan partai keseluruh pelosok tanah air, tetapi juga menawarkan sosok alternative calon presiden RI yang akan dipilih setelah pemilu legislatif berlangsung.

Nasib yang tidak menguntungkan terjadi pada Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Perolehan suara partai baru ini tidak sampai menembus angka bilangan pembagi pemilih (BPP) sehingga tidak ada satu pun wakil partai ini yang duduk di DPRD Provinsi DKI Jakarta. Kinerja dan kepemimpinan Sutiyoso di DKI Jakarta selama ini tampaknya tidak mampu meyakinkan pemilih setempat lebih banyak lagi agar partai ini setidaknya memperoleh satu kursi di DKI Jakarta.

## **Rekomendasi**

1. KPU perlu memperkuat sosialisasi dan penyebaran informasi kepemiluan. KPU diharapkan melakukan sosialisasi tidak hanya mengenai kapan tanggal pemilu melainkan juga menyangkut informasi mengenai bagaimana memilih peserta pemilu dengan baik, tata cara mencoblos yang sah, suara sah dan tidak sah, dan juga profil calon.

2. KPU dalam penyelenggaraan sosialisasi pemilu diharapkan bisa bekerjasama dengan media massa nasional (misalnya TVRI dan RRI) dalam menyiarkan profil peserta pemilu dan caleg, visi dan misi peserta pemilu dan caleg, tata cara memberikan suara yang sah, hari pemilihan, dan sebagainya yang relevan. Selain itu, dalam rangka membangun kredibilitas penyelenggara pemilu, KPU harus menginformasikan perkembangan penyelenggaraan pemilu secara reguler kepada media massa dengan strategi komunikasi yang jelas dan mudah dipahami. Pada Pemilu Legislatif 2014 lalu di DKI Jakarta profil peserta pemilu dan caleg hanya bisa diketahui secara terbatas melalui *website* KPU. Media televisi yang paling banyak diakses oleh pemilih tidak dimanfaatkan secara maksimal untuk sosialisasi profil peserta pemilu dan caleg.
3. Sinergitas penyelenggaraan sosialisasi pemilu antara lembaga pemerintah (Kemendagri, Kemenkominfo) dan penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu) perlu diperkuat dengan membagi area target kelompok dan wilayah, sebab menysar lima kelompok pemilih saja tentu tak akan cukup dan mampu menjangkau semua elemen pemilih.
4. Untuk penguatan kapasitas penyelenggara pemilu *ad hoc* pemilu, pelatihan dan bimbingan teknis semestinya diberikan kepada seluruh anggota KPPS dengan dilengkapi buku panduan maupun alat bantu lainnya (video atau sejenisnya) yang dibagikan lebih awal, disertai bahasa yang mudah dipahami, dan menjawab hal-hal yang sering menjadi permasalahan di lapangan (misal kekurangan logistik, pemilih berpindah, dan memilih dengan KTP/KK/Paspor).

Guna menihilkan kesalahan dalam penghitungan suara dan kesalahan penulisan Form C-1, KPU perlu membuat

film/video simulasi penghitungan suara di TPS untuk Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun pilkada, agar mengurangi kesalahan prosedur dan kecurangan. Dalam film/video tersebut harus dibuat tahap-tahap penghitungan suara beserta pembagian tugas di antara anggota KPPS (7 orang) sebagaimana yang jelas diatur dalam ketentuan tentang pemungutan suara. KPU sangat fokus dan detil terkait tugas KPPS dalam pemungutan suara, namun tidak demikian dengan pembagian tugas diantara KPPS untuk proses penghitungan suara. Selain itu, demi menjaga kemurnian suara pemilih, KPU perlu secara tegas mengatur sanksi terhadap KPPS yang menyerahkan pengisian Form C-1 kepada saksi dari partai politik karena hal tersebut dapat dinilai sebagai bentuk kecurangan pemilu.

Penguatan kapasitas berupa pelatihan dan bimbingan teknis bagi KPPS harus menekankan betul pada aturan yang berlaku pada pemilu saat itu juga soal keseragaman dan standar pelayanan kepada pemilih. Bahwa rujukan pengaturan bukan pada kebiasaan dari pemilu-pemilu sebelumnya tetapi didasarkan pada aturan yang berlaku sekarang berdasarkan Undang-Undang dan aturan yang ditetapkan KPU RI saat itu.

Perlu ditekankan pentingnya metode simulasi ketimbang pertemuan sosialisasi Bimtek yang hanya dilakukan sekali. Perlu ada metode lain dalam memperkuat penguasaan teknis penyelenggara pemilu *ad hoc*.

Selain itu, pembagian tugas antaranggota KPPS harus kembali ditegaskan, misalnya diperlukan satu petugas KPPS yang dikhususkan untuk melakukan *quality control* atau pengecekan atas penulisan perolehan suara di kertas plano maupun pengecekan hasil di plano yang disalin dalam Sertifikat Penghitungan Suara di TPS yang dilakukan anggota KPPS yang lain.

KPU harus melakukan evaluasi dan regenerasi anggota KPPS yang dianggap bermasalah pada Pemilu Legislatif 2014 lalu. Evaluasi ini bisa didasarkan pada masukan dari Pengawas Pemilu sesuai tingkatannya, informasi dan masukan dari masyarakat atau peserta pemilu, maupun atas dasar temuan atau kasus-kasus yang langsung didapati oleh KPU dan jajarannya. KPU tidak boleh menolerir pelanggaran integritas yang dilakukan oleh KPPS. Jika berkaitan kompetensi mungkin bisa diperbaiki, namun jika integritas harus zero tolerance untuk itu.

5. Sehubungan pengisian keanggotaan penyelenggara pemilu *ad hoc* pemilu dan kaitannya dengan keterwakilan perempuan, KPU perlu mengeluarkan surat edaran tentang rekrutmen anggota KPPS agar menyertakan minimal 30% perempuan dan minimal 30% orang baru dari total calon anggota KPPS yang direkomendasikan.
6. Untuk memperkuat kapasitas, perlu dipertimbangkan untuk merekrut KPPS dengan latar belakang guru dan/ atau mahasiswa. Hal ini juga dalam rangka menghindari faktor ketidaktepatan dan ketidakcermatan dalam proses penghitungan di TPS, khususnya saat pengisian berbagai formulir penghitungan oleh KPPS. Proses seleksi sebaiknya dilakukan transparan dan tidak perlu lagi melibatkan rekomendasi kepala desa/lurah guna menghindari *conflict of interest* dan betul-betul memastikan proses yang profesional dan akuntabel.
7. Pembuat undang-undang hendaknya mempertimbangkan kembali aturan administrasi yang membatasi usia minimum 25 tahun bagi petugas KPPS dan batasan minimal ijazah SMU/Sederajat. Usulan perbaikannya adalah KPPS diperbolehkan sesusia dengan pemilih, yaitu 17 tahun atau 18 tahun. Tentu saja hanya batasan usia tidak cukup. Perlu juga diatur kualifikasi tertentu

bagi calon petugas KPPS sehingga mempermudah KPU untuk memberikan pembekalan teknis. Dengan kualifikasi yang demikian, jika nanti masih diakomodasi tokoh-tokoh masyarakat yang menjadi KPPS, perlu ada petugas yang masih muda di setiap TPS. Diharapkan, dengan tenaga muda ini KPPS akan dapat bekerja secara optimal, mampu mengelola administrasi pelaporan dengan benar, dan dengan idealismenya akan mampu menyelenggarakan pemilu dengan bersih.

8. Semua kualifikasi sebagai prasyarat KPPS tentunya membutuhkan dukungan insentif yang memadai. Jika pemerintah nasional tidak cukup memberikan insentif yang memadai, perlu ketegasan di dalam regulasi bahwa pemerintah daerah dapat berpartisipasi memberikan dukungan tambahan anggaran dan fasilitas bagi KPPS.
9. Untuk menghindari risiko soal data pemilih, sebaiknya pada masa mendatang pemutakhiran data dan daftar pemilih diserahkan sepenuhnya kepada KPU dan jajarannya. Ini sekaligus sebagai konsekuensi dari karakter KPU sendiri yang dijamin konstitusi sebagai lembaga yang bersifat nasional tetap dan mandiri (Pasal 22E ayat (5) UUD 1945: *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*). Sehingga tidak ada lagi saling lempar tanggung jawab antara pemerintah/pemerintah daerah soal kualitas sumber data yang digunakan dalam pemilu. Untuk pemilu legislatif berikutnya, sumber data pemilih sementara diambil langsung dari DPT pemilu/pilkada terakhir, sehingga jelas beban tanggung jawab berada sepenuhnya pada penyelenggara. Dengan demikian KPU dan jajarannya secara berkelanjutan dan terus menerus (meskipun di luar periode tahapan pemilu) dituntut untuk melakukan pemutakhiran data pemilih. Selain itu, dalam rangka pemutakhiran data pemilih tersebut,

KPU sesuai tingkatannya bisa membangun koordinasi reguler dengan pihak catatan sipil/dinas kependudukan guna terus memantau perkembangan dan mobilisasi data penduduk yang telah telah memenuhi syarat sebagai pemilih.

10. Untuk optimalisasi pemutakhiran daftar pemilih, KPU harus mengakomodir DPT, DPK, maupun DPKTb dari pemilu sebelumnya sebagai DPS pemilu/pilkada berikutnya secara komprehensif. Selain itu KPU harus lebih menyosialisasikan soal pendaftaran pemilih secara masif dan memperkuat pelayanan kepada pemilih penyandang disabilitas.
11. Dengan sistem pemilu proporsional terbuka suara terbanyak saat ini, politik uang semakin marak dan belanja kampanye semakin mahal. Sehingga terjadi ketimpangan kompetisi antara kandidat dengan modal besar dengan yang memiliki pendanaan terbatas. Oleh karena itu mulai harus dipikirkan untuk mengatur adanya pembatasan belanja kampanye. Pembatasan belanja kampanye tidak hanya ditujukan kepada partai politik, tetapi juga calon anggota legislatif. Hal ini penting ditekankan karena dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka, peran calon dalam berkampanye lebih menentukan daripada peran partai. Dalam proses pemilu, peran partai berhenti pada saat pencalonan, karena pada tahapan berikutnya partai lebih banyak menjalankan peran koordinasi dan supervisi para calon.
12. Untuk model kampanye selain rapat umum dan iklan media massa, KPU perlu mengatur jadwalnya dengan porsi yang seimbang bagi partai politik dan caleg. Pengaturan terbatas hanya diberlakukan kepada rapat umum dapat dijadikan alasan oleh partai politik untuk melakukan kegiatan kampanye selama mereka menginginkannya.

13. *Standard Operating Procedure* (SOP) logistik pemilu harus dikeluarkan jauh-jauh hari sebelum proses sortir dan distribusi logistik pemilu dilakukan guna menghindari surat suara tertukar, surat suara kurang, dan surat suara rusak. Setidaknya, SOP distribusi logistik pemilu harus sudah ditetapkan dan didiseminiasikan kepada seluruh jajaran penyelenggara pemilu 20 atau 15 hari sebelum hari pemungutan suara. Selain itu, pengadaan logistik pemilu yang cepat dan transparan merupakan salah satu kunci untuk penyelesaiannya.
14. Untuk menghindari berulangnya kasus surat suara yang tertukar, proses pelipatan surat suara dan pemilahannya berdasarkan dapil harus dikerjakan secara professional. Keterampilan dan kehati-hatian petugas harus diperhatikan sehingga sedapat mungkin menghindari surat suara yang rusak, tertukar, ataupun kekurangan. Pengawasan dalam proses ini perlu dilakukan untuk memastikan bahwa petugas sortir tidak melakukan kesalahan.
15. Untuk pemilu ke depan, terkait proses pemungutan dan penghitungan suara, KPU perlu memikirkan dua hal. *Pertama*, KPU perlu melakukan riset untuk tujuan monitoring dan evaluasi tahap pemungutan dan penghitungan suara. Riset bisa berupa penyebaran angket untuk diisi oleh Ketua KPPS setelah selesai melaksanakan tugasnya. Hasil riset ini bermanfaat sebagai evaluasi dan perubahan kebijakan terkait misalnya jumlah pemilih dalam satu TPS, pemetaan TPS yang persentase tingkat pemilihnya tinggi atau rendah; dan sebagainya. Angket dikumpulkan oleh PPK, dan dikirimkan ke KPU Provinsi yang melakukan pengolahan data. Hasilnya disampaikan ke KPU untuk evaluasi dan kepentingan pembuatan kebijakan.

Kedua, KPU perlu memikirkan untuk menyusun *database* anggota KPPS, anggota PPS, dan anggota PPK berdasarkan data terpilah (laki-laki dan perempuan). Penyusunan *database* dapat dilakukan oleh KPU kabupaten/kota, dan tersambung dengan *database* SDM di KPU RI. *Database* tersebut merupakan bagian dari pendataan sumber daya manusia (SDM) KPU secara keseluruhan, dimana *database* dapat digunakan sebagai basis data untuk mengadakan rekrutmen serta pelatihan penguatan kapasitas di antara waktu dua pemilu.

16. Sehubungan dengan tingginya suara tidak sah (*invalid votes*) di sejumlah daerah, misalnya Banten II (Kab. Serang, Kota Serang, dan Kota Cilegon) yang mencatat suara tidak sah (*invalid votes*) mencapai 22,39% dari total suara yang diberikan pemilih (bandingkan dengan Bali 12,35% dan Gorontalo 4,06%), diusulkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk melakukan riset atau penelitian untuk mencari tahu faktor-faktor penyebab tingginya suara tidak sah di daerah tersebut dan kemudian membuat rekomendasi perbaikan untuk pemilu selanjutnya.
17. Pemilu kredibel dan berintegritas bisa dibangun salah satunya karena adanya kepercayaan publik. Untuk menciptakan kepercayaan publik bisa dilakukan dengan memastikan transparansi dan keterbukaan proses pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara guna menghindari terjadinya kecurangan dan penyimpangan. Oleh sebab itu, petugas pemilu pada setiap tingkatan harus didorong untuk mengumumkan hasil pemilu sesuai waktu yang telah ditentukan dan mempublikasikan Formulir C-1 secara *online* untuk memastikan transparansi hasil.  
  
Proses *scanning form* C-1 oleh penyelenggara pemilu harus diadopsi untuk pemilihan kepala daerah. Karena aktivitas ini memberi dampak langsung pada partisipasi



dan juga kerja-kerja pengawalan suara oleh publik secara sukarela. Misalnya fenomena kawalpemilu pada Pemilu Presiden 2014 lalu.

18. Penyederhanaan formulir dalam pemilu mutlak diperlukan. Hal ini mengingat akan diadakannya pemilu serentak, pilpres dan pileg. Jika pileg dan pilpresnya tidak disederhanakan akan terjadi persoalan yang lebih pelik lagi.
19. KPU harus menyediakan akses yang lebih baik bagi pemilih disabilitas dan meningkatkan pemahaman KPPS atas hak-hak penyandang disabilitas dalam pemungutan dan penghitungan suara melalui pelatihan maupun bimbingan teknis lainnya. Menciptakan akses yang lebih baik bagi para penyandang disabilitas ini dimulai dengan memastikan secara optimal mereka terdaftar sebagai pemilih saat proses pendaftaran pemilih.

KPU semestinya menyediakan kolom khusus pada kolom data pemilih saat proses pemutakhiran data pemilih tentang jenis disabilitas yang disandang pemilih, sehingga ada perlakuan yang sesuai bagi penyandang disabilitas. Selama ini penyandang disabilitas seakan dipersempit seolah-olah hanya tuna netra dengan penyediaan huruf *braille* di TPS, padahal ada berbagai jenis disabilitas lain yang disandang pemilih (tuna daksa, tuna rungu, tuna grahita, dan lain sebagainya).

KPU/KPUD juga direkomendasikan menyediakan *complaint desk/hot-line* bagi penyandang disabilitas yang mengalami diskriminasi pada saat pencoblosan.

20. Terlepas dari kesulitan pengadaan template surat suara DPR dan DPRD bagi penyandang tuna netra, hal ini seharusnya tidak dijadikan alasan untuk menyelenggarakan pemilu yang aksesibel. Surat suara

DPR dan DPRD harus tetap disediakan untuk penyandang tuna netra.

21. Pembentukan dapil luar negeri secara khusus untuk pemilu mendatang dan dikeluarkan dari Provinsi DKI Jakarta (Dapil 2 DKI). Sebab selama inipun rekapitulasi suara pemilih luar negeri juga langsung dilakukan oleh KPU RI tanpa ada keterlibatan dari KPU DKI Jakarta, sehingga tidak relevan lagi untuk menjadikannya bagian dari dapil DKI Jakarta. Usulan ini juga sesuai dengan Putusan MK yang menyebutkan bahwa soal pembentukan daerah pemilihan luar negeri ini merupakan *open legal policy* dari pembuat UU.
22. Perlu dibentuknya kodifikasi UU Pemilu menjelang pemilu serentak 2019.

Melalui Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tertanggal 23 Januari 2014, MK menyatakan, bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden tidak konstitusional, sehingga pada Pemilu Serentak 2019, penyelenggaraan dua pemilu itu harus diserentakkan. Dalam konteks kerangka hukum atau aturan main, tentu sangat aneh jika pemilu legislatif dan pemilu presiden berlangsung bersamaan waktu, tetapi undang-undang yang mengaturnya berbeda. Karenanya, secara tidak langsung melalui putusan ini MK mendorong semua pemangku kepentingan pemilu untuk melakukan kodifikasi undang-undang pemilu. Selain itu, rekomendasi yang sudah disusun oleh KPU dan jajarannya akan bisa menjadi kenyataan dan memberikan imbas jika dikodifikasi ke dalam bentuk undang-undang.

Karenanya, kodifikasi UU Pemilu, yang menggabungkan berbagai UU terkait pemilu menjadi satu, sangatlah penting agar aturan kepiluan menjadi tidak tumpang

tindih dan lebih jelas karena berasal dari satu referensi. Pembuat undang-undang harus memprioritaskan perancangan dan penyusunan naskah Kodifikasi UU Pemilu. Untuk bagian-bagian yang teknis dan lebih detail tentang Pemilu diatur bukan di ranah undang-undang tetapi di ranah peraturan. Undang-undang hanya mengatur isu besar yang bersifat umum.

Argumen penting lainnya, dari perlunya perumusan naskah Kodifikasi UU Pemilu adalah betapa masih banyak masalah, mulai dari tataran konsep sampai teknis perumusan pasal dan ayat dalam penyusunan undang-undang pemilu kita, meskipun semua undang-undang pemilu tersebut telah berhasil membangun tonggak-tonggak pemilu demokratis dalam kurun 15 tahun terakhir. □

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Bawaslu DKI Jakarta, *Evaluasi Pemilu Legislatif 2014*, Desember 2014
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Kaedilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*. Jakarta: International IDEA, 2012.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*. Jakarta: International IDEA, 2001.

Junaidi, Veri. *Evaluasi Pemilu 2014 dan Rekomendasi untuk Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 2015*. Makalah. November 2015.

KPU Provinsi DKI Jakarta. *Laporan Akhir Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 di Provinsi DKI Jakarta*. Jakarta, 2014.

Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI, 11 April 2012.

Powell, Jr., G. Bingham. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. Yale University, 2000.

Supriyanto, Didik, dkk. *Makalah Evaluasi Pemilu Legislatif dan Rekomendasi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014: Disampaikan Kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.*, Mei, 2012.

Surbakti, Ramlan. *Makalah Evaluasi Pemilu Legislatif dan Rekomendasi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014: Disampaikan Kepada Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*. Mei, 2012.



## **BAB 3**

# **EVALUASI PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014: STUDI KASUS DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

*Bambang Eka Cahya Widodo dan Mada Sukmajati*

### **Pengantar**

Secara umum, pemilu legislatif (pileg) 2014 di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah berjalan dengan sukses. Hal ini, setidaknya, bisa dilihat dari tiga indikator, yaitu jumlah partisipasi pemilih tertinggi ketiga secara nasional (setelah Propinsi Gorontalo dan Propinsi Papua), tidak adanya kasus perselisihan hasil pemilihan umum (PHPU), dan tidak adanya kasus pelanggaran kode etik dari para penyelenggara yang diproses di Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Namun demikian, pileg 2014 juga masih menyisakan banyak persoalan. Dari persoalan yang bersumber dari tingkatan regulasi yang normatif sampai dengan pelaksanaan regulasi yang ada di lapangan. Dari persoalan yang klise terjadi dari pemilu ke pemilu sampai dengan persoalan yang spesifik muncul hanya di pemilu kali ini. Selain itu, semua pihak, tidak saja lembaga penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu), juga telah memberikan kontribusi dalam berbagai persoalan yang ada.

Tulisan ini berusaha untuk menganalisis berbagai praktek baik dan tidak baik yang telah terjadi di dalam penyelenggaraan pileg 2014 di DIY di beberapa tahapan pemilu yang sangat

krusial. Agar dapat sekomprensif mungkin, analisa akan dibagi menjadi empat bagian, yaitu kerangka hukum, proses pemilu, pengawasan pemilu, dan gambaran kondisi pasca pemilu. Bagian akhir dari tulisan ini berisi beberapa rekomendasi strategis agar proses penyelenggaraan pemilu berikutnya dapat lebih baik. Yang mungkin perlu ditekankan di sini adalah bahwa meskipun berbagai problematika masih mewarnai pileg 2014, praktek penyelenggaraan pileg 2014 seyogyanya dapat menjadi standar minimal dalam penyelenggaraan berbagai pemilu yang berikutnya di masa mendatang.

Informasi yang digunakan dalam tulisan ini dikumpulkan dari berbagai metode, yaitu studi dokumen (termasuk laporan evaluasi yang telah dirumuskan oleh KPU dan Bawaslu serta data dari media massa) dan wawancara langsung dan tidak langsung (melalui email) dengan narasumber yang berasal dari KPU, Bawaslu, perwakilan pengurus partai politik, perwakilan caleg yang berhasil dan tidak berhasil mendapatkan kursi, pegiat pemilu dari kalangan masyarakat sipil, dan tokoh masyarakat di DIY. Proses pengumpulan data diselenggarakan dari Bulan November sampai Bulan Desember Tahun 2014.

## **Kerangka Hukum**

Setidaknya, terdapat tiga isu utama dalam konteks kerangka hukum di pileg 2014, yaitu regulasi pemilu, lembaga penyelenggara pemilu, dan sosialisasi kepemiluan kepada pemilih.

### **1. Regulasi Pemilu**

Salah satu isu yang sangat penting ketika mendiskusikan kerangka hukum pemilu adalah sistem pemilu. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menjelaskan bahwa pileg 2014 menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Sebagian narasumber menilai

bahwa pemilihan sistem ini perlu untuk dipertimbangkan kembali karena telah menyebabkan pileg 2014 berjalan dengan sangat mengerikan. Beberapa istilah kemudian digunakan untuk mendeskripsikan pileg 2014 sebagai pemilu yang *brutal*, *kanibal*, *liberal*, kapitalis, dan sejenisnya. Para kandidat atau caleg (calon anggota legislatif) tidak saja harus bertarung dengan kompetitor dari partai lain. Mereka justru harus lebih banyak berkontestasi dengan kompetitor lain dari partai politik pengusung yang sama.

Sistem pemilu 2014, dianggap oleh banyak pihak sebagai faktor penyebab maraknya praktek politik uang.<sup>51</sup> Selain itu, sistem pemilu tersebut juga dianggap membuat pemilih hanya beorientasi pada figur kandidat sehingga menghasilkan relasi klientelistik.<sup>52</sup> Padahal UU Pemilu menyatakan bahwa peserta pemilu adalah partai politik (bukan perseorangan). Hal ini kemudian menyebabkan munculnya berbagai problematika di tingkatan implementasi regulasi yang ada, misalnya kaburnya ideologi dan program partai politik sebagai materi yang utama dalam pelaksanaan kampanye.<sup>53</sup> Sistem pemilu yang ada juga cenderung melahirkan relasi.

Namun demikian, narasumber yang lain percaya bahwa problematika mendasar dalam pileg 2014 sebetulnya tidak terletak pada sistemnya. Ada berbagai faktor di luar faktor sistem pemilu yang melahirkan berbagai problematika di pileg 2014 yang lalu, terutama kedewasaan berpolitik dari para peserta pemilu dan tingkat pendidikan serta budaya politik demokratis di kalangan masyarakat.<sup>54</sup> Pendapat yang berbeda juga disampaikan oleh seorang narasumber yang mengatakan bahwa perlu dipertimbangkan sistem campuran di pemilu-

51 Edward Aspinall. "Parliament and Patronage." *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 4, 2015, hal. 96-110.

52 Nathan W. Allen. "Clientelism and the personal vote in Indonesia." *Electoral Studies*, Vol. 37, 2015, hal. 73-85.

53 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

54 Wawancara dengan Herry Zudianto (simpatisan Partai Amanat Nasional dan Ketua Timses Prabowo-Hatta di DIY), 5 Desember 2014.



pemilu berikutnya. Menurutnya, perlu ada kombinasi antara sistem proporsional tertutup dan sistem distrik. Hal ini perlu dipertimbangkan untuk tidak menghilangkan peran dari caleg yang berpolitik secara ideologis dan caleg yang berpolitik dengan mengandalkan pada modal finansial. Dengan demikian, sistem pemilu campuran dapat menjaga tuntutan akan ideologi dan tuntutan akan sumberdaya ekonomi.<sup>55</sup>

UU Pemilu juga dianggap oleh banyak pihak belum cukup efektif dan efisien dalam mengatur penyelesaian kasus perselisihan hasil pemilu. Dari 903 perkara yang terdaftar, Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan hanya 23 perkara. Namun demikian, perlu dicatat, dari 903 perkara tersebut, tidak satupun berasal dari DIY. Berbagai faktor mempengaruhi kondisi tersebut, diantaranya adalah profesionalitas penyelenggara pemilu (terutama penyelenggara pemilu *ad-hoc*), kedewasaan politik dari peserta pemilu, tingginya pendidikan politik di kalangan pemilih, dan kultur politik yang telah berkembang. Di kalangan lembaga penyelenggara pemilu di DIY, tidak adanya PHPU menjadi indikasi dari kesuksesan pileg 2014 di DIY.<sup>56</sup>

Selain itu, UU Pemilu juga dianggap oleh banyak pihak belum cukup efektif dan efisien dalam meminimalisir berkembangnya praktek politik uang. Hal ini seperti yang dijelaskan oleh Ketua Bawaslu DIY. Menurutnya:

“...Regulasi yang ada masih kabur dalam memaknai politik uang. Selain itu, hukum acara dan ketentuan sanksi di dalam UU Pemilu juga belum cukup kuat. Dengan demikian, meskipun indikasi adanya praktek politik uang sangat kuat, tapi proses pembuktiannya tidak mudah, terutama keterpenuhan saksi dan bukti. Pengaturan pidana pemilu terkait dengan politik uang juga sangat longgar.

55 Wawancara dengan Muhammad Jazir (tokoh masyarakat), 9 Desember 2014.

56 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014; Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

Pada saat kampanye, misalnya, yang menjadi subyek hukum atas pelanggaran adalah pelaksana kampanye. Dengan demikian, jika ada orang yang membagikan uang dan barang pada saat kampanye, tapi orang tersebut bukan bagian dari pelaksana kampanye, maka hal itu tidak bisa diproses. Sedangkan di tahapan masa tenang, subyek hukumnya berbeda, yaitu pelaksana kampanye dan peserta kampanye. Perbedaan subyek hukum di tahapan yang berbeda ini dalam prakteknya juga membuat lembaga penyelenggara pemilu tidak mudah menyelesaikan praktek politik uang...<sup>57</sup>

Sama dengan daerah lain di Indonesia, praktek politik uang (dikenal dengan istilah *bitingan*) juga marak terjadi dalam pileg 2014 di wilayah DIY.<sup>58</sup> Politik uang sebenarnya tidak saja terjadi di pileg, tapi juga pilkada sejak awal periode Reformasi.<sup>59</sup> Salah satu kasus yang menonjol terkait dengan dugaan praktek politik uang adalah saat Polres Gunung Kidul menemukan uang senilai Rp. 510 juta dalam pecahan Rp. 10 ribu dan Rp. 20 ribu saat melakukan razia Cipta Kondisi pada tanggal 6 April 2014. Setelah melalui prosedur yang sesuai dengan aturan yang ada (termasuk klarifikasi kepada pihak-pihak yang dianggap terkait), Panwaslu Kabupaten Gunung Kidul memutuskan bahwa unsur pidana politik uang mengarah kepada caleg DPR RI yang bernama Hanafi Rais itu tidak terbukti. Keputusan ini kemudian menimbulkan pertanyaan dari beberapa pegiat pemilu.<sup>60</sup>

Kasus lain yang terkait dengan praktek politik uang juga terjadi di Kabupaten Kulon Progo. Menurut salah seorang

---

57 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014.

58 Lebih detail, lihat Laporan Penelitian Perilaku Memilih Masyarakat di DIY dalam Model Patronase-Klientelisme: Studi Kasus di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Kulon Progo. Jurusan Politik Pemerintahan Fisipol UGM.

59 Nankyung Choi. "Local Elections and Party Politics in Post-*Reformasi* Indonesia: A View from Yogyakarta." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 26, No. 2, hal. 280-301.

60 <http://jogjakartanews.com/baca/2014/04/18/1533/hanafi-rais-lolos-dari-tuduhan-money-politic-lsm-pesimis-terhadap-bawaslu> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).

narasumber, UU Pemilu tidak mampu menjangkau tim sukses sebagai subyek hukum dalam praktek politik uang. Padahal saat itu ada temuan bahwa tim sukses salah satu caleg telah membagikan uang kepada masyarakat. Ketika diklarifikasi, mereka mengatakan bahwa itu adalah uang milik mereka sendiri. Lembaga pengawas pemilu tidak mampu untuk membuktikan hubungan antara caleg dan pihak pemberi uang. Sekali lagi terlihat bahwa praktek politik uang memang sangat marak di pileg 2014. Sayangnya, regulasi dan penegakan regulasi yang ada tidak mampu untuk membuktikan praktek ini.<sup>61</sup>

Selain itu, juga terdapat perspektif yang berbeda antar penegak hukum pidana pemilu. Tidak jarang, pengawas pemilu berbeda pendapat dengan polisi dan jaksa. Pengawas menganggap sudah cukup bukti untuk masuk dalam kasus pidana pemilu. Namun demikian, dari sisi lembaga peradilan (polisi dan jaksa) mengatakan bahwa bukti masih kurang.<sup>62</sup> Dengan demikian, ke depan, Penegakan Hukum Terpadu (Gakumdu) perlu lebih dioptimalkan lagi. Sejauh ini, Gakumdu dirasakan masih memiliki peran yang minimalis dalam proses penanganan pidana pemilu. Yang tidak kalah pentingnya adalah peran masyarakat dalam mencegah dan mendukung pemberantasan praktek politik uang di pemilu. Selama ini terasa bahwa peran masyarakat masih sangat kurang dalam meminimalisir praktek politik uang di pemilu. Salah seorang narasumber juga menyampaikan bahwa masih lemahnya upaya untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran pemilu adalah karena tidak ada jaminan dari para saksi dan korban. Akibatnya, tidak sedikit pihak pelapor dan saksi yang kemudian mencabut kembali laporannya dan yang menyatakan diri untuk tidak lagi bersedia menjadi saksi.<sup>63</sup> Di Indonesia sebenarnya sudah ada

---

61 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014.

62 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014.

63 Wawancara dengan Titok Haryanto (anggota Koalisi Pemilih Kritis atau KPK), 5 Desember 2014.

Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Namun demikian, keberadaan dan peran dari lembaga ini masih sangat terbatas.

Salah satu kasus yang menonjol di DIY pada saat pileg 2014 adalah kasus pemukulan yang terjadi justru di halaman kantor Bawaslu DIY pada tanggal 19 April 2014. Saat itu, korban sebenarnya ingin memenuhi panggilan dari Bawaslu terkait dengan laporannya tentang praktek politik uang yang dilakukan oleh seorang caleg. Namun, saat akan memasuki kantor Bawaslu, korban dihadang oleh seseorang dan kemudian terjadi peristiwa pemukulan. Setelah dilerai oleh, pelaku kemudian melarikan diri. Tidak jelas, apakah pemukulan ini terkait dengan proses pelaporan tersebut atau terkait dengan urusan pribadi yang lain.<sup>64</sup> Kasus ini sampai hari ini tidak terselesaikan dengan tuntas. Peristiwa sangat ironis karena terjadi di Bawaslu tanpa penyelesaian yang tuntas.

Dari dokumen hasil evaluasi yang diselenggarakan oleh KPU DIY, juga terlihat bahwa UU Pemilu tidak mengatur sanksi yang tegas jika terjadi pelanggaran dalam pemasangan alat peraga kampanye (APK). Prosedur dalam penerapan sanksi terhadap pemasangan APK juga bertele-tele. Hal ini ditambah dengan masih tidak efektifnya aturan yang terkait dengan pemasangan APK dari KPU maupun dari pemerintah daerah, yaitu pembatasan zonasi dan pembatasan jumlah APK. Akibatnya, pelanggaran tentang tata cara APK berlangsung dengan sangat massif. Apalagi ketika pihak terkait, seperti pemerintah daerah, juga tidak menyediakan dukungan untuk menertibkan APK karena keterbatasan sumberdaya.<sup>65</sup> Fenomena pemasangan APK secara tidak teratur ini sebenarnya telah berlangsung di pemilu-pemilu sebelumnya. Namun demikian, fenomena ini semakin marak di pileg 2014 lalu.

64 <http://jogja.antaranews.com/print/321745/polresta-proses-pemukulan-di-kantor-bawaslu-diy> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014); <http://jogja.tribunnews.com/2014/04/19/breaking-news-pelapor-money-politic-dianiaya-di-depan-kantor-bawaslu-diy/> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).

65 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

Dokumen tersebut juga menjelaskan bahwa regulasi yang ada belum secara efektif mengatur penerapan sanksi terkait keterlibatan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan anak-anak dalam kampanye serta keterlibatan aparat desa dalam proses kandidasi caleg (menjadi bagian dari tim sukses). Masih menurut dokumen tersebut, regulasi yang ada juga tidak mampu mengatur secara efektif pelanggaran kampanye karena batasannya yang kumulatif. Selain itu, regulasi yang ada juga tidak secara efektif dan efisien mengatur pelaporan dana kampanye. Dalam prakteknya, masih banyak caleg yang tidak melaporkan dana kampanye. Yang juga tidak kalah pentingnya, hasil audit tidak memiliki dampak hukum sehingga terkesan hanya sebagai formalitas dan kurang terlihat transparansinya.<sup>66</sup>

Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa seorang caleg pasti tidak akan terbuka dalam melaporkan dananya, misalnya untuk membeli kaos dan spanduk. Mereka bersikap normatif dalam melaporkan penggunaan dana kampanye sehingga mereka melaporkan penggunaan dana kampanye yang sesuai dengan ketentuan yang ada. Mereka tidak akan melaporkan semua dana kampanye yang telah mereka gunakan.<sup>67</sup> Narasumber lain yang merupakan pengurus partai politik menjelaskan bahwa proses pelaporan dana kampanye dilakukan tidak secara serius sehingga tidak ada partai politik yang dinyatakan melanggar ketentuan dalam pelaporan dana kampanye.<sup>68</sup> Tidak mengherankan, masyarakat seringkali bertanya-tanya ketika ada seorang caleg yang memasang iklan di banyak tempat dengan ongkos yang mahal tapi ternyata tidak melanggar aturan dana kampanye. Narasumber lain mengatakan bahwa tidak sedikit caleg yang secara riil mengeluarkan biaya yang di luar kewajiban untuk menyelesaikan kandidasi

---

66 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

67 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

68 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

mereka. Caleg seperti ini jika berhasil mendapatkan kursi sudah hampir bisa dipastikan akan melakukan praktek korupsi dan tidak akan mampu menjalankan tugas-tugasnya sebagai wakil rakyat dengan baik.<sup>69</sup> Dari berbagai pendapat ini, kita dapat melihat bahwa penegakan aturan yang lemah seperti ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan di kalangan masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu.

Namun demikian, regulasi yang ada juga telah mengatur tahapan pemilu dengan cukup baik. Salah satunya adalah tahapan kampanye terbuka. UU Pemilu lebih menekankan pada kampanye dialogis yang kental dengan nuansa pendidikan politik. Tidak mengherankan, kampanye sudah dijadwalkan sejak jauh-jauh hari, dengan pembatasan waktu untuk kampanye terbuka. Salah seorang mantan caleg mengatakan bahwa dengan sistem pemilu dan jadwal tahapan pemilu yang seperti diatur dalam UU Pemilu, para caleg tidak lagi menekankan aktivitas kampanye mereka pada periode kampanye terbuka. Mereka lebih suka pada kampanye dengan tatap muka yang intensif dengan para pemilih.<sup>70</sup> Selain itu, tidak sedikit partai politik yang tidak memanfaatkan jadwal kampanye terbuka karena dianggap tidak efektif dan tidak efisien. Sebagai catatan, beberapa partai politik secara konsekwen telah bertanggung jawab jika ada masalah dalam pelaksanaan kampanye, misalnya memberikan bantuan hukum kepada anggota mereka yang terlibat dalam aksi kekerasan ketika melakukan konvoi di jalanan saat jadwal kampanye terbuka.

Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa regulasi pemilu sebenarnya sangat terkait dengan regulasi lain, terutama regulasi partai politik. Menurutnya, pemilu adalah sebuah proses. Sedangkan partai politik adalah yang menentukan berhasil atau tidaknya proses itu. Termasuk di dalam isu ini

---

69 Wawancara dengan Titok Haryanto (anggota Koalisi Pemilih Kritis/KPK dan mantan anggota KPU Kota Yogyakarta), 5 Desember 2014.

70 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

adalah pelaksanaan fungsi-fungsi ideal dari partai politik, utamanya fungsi pendidikan politik dan fungsi rekrutmen. Lebih jauh, dia menjelaskan bahwa UU No. 2 tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang ada saat ini belum dapat mendorong peran ideologi dalam mengarahkan aktivitas partai politik. Selain itu, aturan yang ada juga belum dapat mendorong partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen politik. Tidak mengherankan, hanya mereka yang kaya yang dapat menjadi caleg dan caleg yang mengeluarkan biaya politik besar yang kemudian dapat memenangkan kursi. Dalam pemilu, rakyat sebenarnya hanya menjadi komoditas politik. Dengan demikian, UU tentang Partai Politik idealnya harus memberikan ruang terhadap mereka yang punya ideologi dan cita-cita bangsa dengan keterbatasan modal financial untuk berpartisipasi dalam mengelola parpol dan mengikuti pemilu.<sup>71</sup>

Narasumber lain menyampaikan bahwa ke depan perlu dipertimbangkan agar negara memberikan bantuan keuangan kepada partai politik. Bantuan negara ini diperlukan agar partai politik sebagai pilar demokrasi dapat menjalankan fungsi-fungsi idealnya dengan lebih optimal. Sebagai contoh, bantuan negara tersebut digunakan oleh partai politik untuk melakukan kaderisasi. Selain itu, bantuan negara juga dapat digunakan oleh partai politik untuk membiayai kegiatan kampanye dari para kandidatnya. Hal ini sangat terkait dengan isu keadilan dari masing-masing kandidat ketika melakukan kontak dengan calon pemilih mereka. Contoh yang lain, bantuan keuangan dapat juga digunakan untuk pendidikan politik. Selama ini negara memang telah memberikan bantuan politik kepada partai politik. Namun demikian, jumlah dan peruntukan dari bantuan negara tersebut masih sangat terbatas sehingga tetap saja partai politik harus berupaya sendiri untuk mendapatkan pemasukan dalam rangka membiayai kegiatan-kegiatan politiknya. Bantuan negara tersebut harus dikelola dengan

---

71 Wawancara dengan Muhammad Jazir (tokoh masyarakat), 9 Desember 2014.

prinsip yang transparan dan akuntabel sehingga justru tidak menjadi sumber masalah yang baru.<sup>72</sup>

## 2. Kelembagaan Penyelenggara Pemilu

Rekrutmen dari lembaga penyelenggara pemilu adalah salah satu kunci dari kesuksesan penyelenggaraan pileg 2014 di wilayah DIY. Proses rekrutmen untuk komisioner KPU DIY dan KPU kabupaten/kota di wilayah DIY telah berjalan dengan sangat baik sesuai dengan UU Penyelenggara Pemilu. Proses tersebut melibatkan unsur akademisi, profesional dan tokoh masyarakat yang memang memiliki integritas. Bahkan, dalam proses rekrutmen komisioner KPU DIY, untuk menentukan urutan 10 besar dari para kandidat komisioner KPU DIY, panitia seleksi melakukan *tracking*. Bekerjasama dengan Pukat (Pusat Kajian Anti Korupsi) UGM metode tersebut dilakukan dalam rangka mendapatkan informasi yang mendetail tentang latar belakang masing-masing kandidat. Metode ini merupakan sebuah terobosan karena sebenarnya tidak diwajibkan dalam UU Penyelenggara Pemilu.<sup>73</sup> Sedangkan untuk KPU kabupaten/kota, panitia seleksi melakukan proses klarifikasi kepada masyarakat secara aktif. Terobosan ini tentu saja perlu mendapat apresiasi dalam rangka melahirkan penyelenggara pemilu yang memiliki prinsip-prinsip sebagaimana diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Proses rekrutmen yang hampir sama juga dilakukan oleh lembaga pengawas (Bawaslu dan Panwaslu). Proses tersebut melibatkan unsur akademisi, profesional dan tokoh masyarakat yang memang memiliki integritas. Namun demikian, dari pengamatan sekilas, proses rekrutmen yang diselenggarakan oleh lembaga pengawas tidak terlalu mendapat perhatian yang cukup luas di kalangan masyarakat jika dibandingkan dengan

72 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

73 Wawancara dengan AAGN Ari Dwipayana (Ketua Timsel KPU DIY), 4 Desember 2014.



proses rekrutmen yang diselenggarakan oleh KPU. Sebagai tambahan informasi, rekrutmen untuk lembaga pengawas pemilu diselenggarakan lebih awal dari rekrutmen untuk KPUD. Di beberapa kabupaten dan kota di DIY, sebagian anggota terpilih dari lembaga pengawas pemilu kemudian mengikuti proses rekrutmen yang dilakukan oleh KPUD. Penulis (Mada Sukmajati) ketika menjadi anggota Timsel KPU Bantul di tahun 2013 menanyakan hal ini kepada salah seorang kandidat yang pada saat bersamaan masih menjadi anggota Panwaslu Kabupaten Bantul. Narasumber tersebut mengatakan bahwa meski telah menjadi anggota Panwaslu di Kabupaten Bantul, dia tetap tertarik untuk menjadi anggota KPU Kabupaten Bantul karena dia percaya bahwa lembaga KPU lebih mapan dibandingkan dengan lembaga Panwaslu.<sup>74</sup>

Namun demikian, beberapa masalah masih tetap muncul dalam proses rekrutmen untuk panitia *ad hoc*. Hal ini seperti yang tertera dalam dokumen Laporan Evaluasi yang disusun oleh KPU DIY yang menjelaskan setidaknya delapan poin permasalahan dalam rekrutmen panitia *ad hoc*, yaitu:<sup>75</sup>

1. Pembentukan PPS bersama-sama PPK sehingga PPK tidak bisa memberikan masukan ke PPS.
2. PPS diusulkan oleh kepala desa dan BPD sehingga hasil tidak maksimal. Ketua KPU DIY menambahkan bahwa panitia *ad hoc* biasanya diisi oleh mereka yang di pemilu-pemilu sebelumnya telah menjadi anggota dari panitia *ad hoc*.<sup>76</sup> Narasumber lain menyampaikan bahwa tidak sedikit anggota PPS yang merupakan rekomendasi dari kepala desa, meskipun tidak cukup mampu melakukan tugas-

---

74 Wawancara dengan AAGN Ari Dwipayana (Ketua Timsel KPU DIY), 4 Desember 2014.

75 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

76 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

tugas dengan baik. Sebagian dari mereka juga adalah orang dekatnya lurah, misalnya timses dari lurah tersebut.<sup>77</sup>

3. Jadwal pembentukan panitia *ad hoc* terlalu mepet sehingga proses rekrutmen dilakukan secara agak terburu-buru.
4. Jumlah anggota PPS bagi yang membawahi TPS banyak.
5. Syarat KPPS terlalu berat, yaitu lulusan SLTA. Di beberapa daerah persyaratan ini terlalu berat untuk dapat dipenuhi, misalnya di beberapa daerah di Kabupaten Gunung Kidul.
6. Anggota KPPS diusulkan oleh kepala Dukuh tanpa melihat kemampuan dan usia. Proses rekrutmen panitia *ad hoc* juga tidak jarang dimaknai sebagai proses yang “rutin” sehingga panitia *ad hoc* lebih banyak diisi dengan muka-muka lama.
7. Bimbingan teknis (bimtek) untuk KPPS hanya bisa untuk satu orang karena keterbatasan anggaran. Selain soal substansi yang rumit, problem bimtek juga terkait dengan metode yang cenderung membosankan.
8. KPPS kurang memahami tatacata pemungutan dan penghitungan suara. Karena kebanyakan diisi oleh muka-muka lama, panitia *ad hoc* cenderung tidak mau memahami aturan yang baru di pileg 2014 sehingga mengasumsikan bahwa aturan dari satu pemilu ke pemilu yang lain adalah sama. Selain itu, hampir semua anggota dari panitia *ad hoc* tidak memiliki ketrampilan dalam pengelolaan keuangan.

Dari hasil observasi ketika hari pemungutan suara, terlihat bahwa semakin rendahnya semangat kesukarelaan di kalangan panitia *ad hoc*. Padahal kesukarelaan adalah salah satu sikap dalam menumbuhkembangkan tradisi demokrasi. Tidak mengherankan seringkali anggota panitia *ad hoc*

---

77 Wawancara dengan Titok Haryanto (anggota Koalisi Pemilih Kritis/KPK dan mantan anggota KPU Kota Yogyakarta), 5 Desember 2014.

ini mengeluhkan soal honorarium mereka. Kesemua ini kemudian membawa akibat pada kurang maksimalnya proses penyelenggaraan pemilu di tingkatan akar rumput.

Satu hal lain yang perlu dicatat terkait dengan kelembagaan penyelenggara pemilu ini adalah sinergi antara KPU dan Bawaslu serta sinergi antara penyelenggara pemilu dan pemerintah daerah. Sampai sejauh ini, terlihat bahwa sinergi antara KPU dan Bawaslu masih kurang optimal. Relasi kedua lembaga ini sepertinya masih kompetitif dan tidak jarang masih saling melempar tanggung jawab satu sama lain. Salah satu indikasinya adalah, dalam proses pembuatan laporan evaluasi, KPU dan Bawaslu membuat forum yang terpisah satu sama lain sehingga laporan evaluasi tentang pileg 2014 juga terpisah. Idealnya, kedua lembaga ini melakukan evaluasi secara bersama-sama sehingga dapat menghasilkan dokumen evaluasi yang komprehensif. Selain itu, sinergi antara lembaga penyelenggara pemilu dengan pemerintah daerah juga belum dapat berjalan dengan maksimal. Sebagai contoh, seperti yang sudah disinggung di atas, belum ada koordinasi yang efektif dalam pemasangan APK yang berakibat pada pemasangan APK yang tidak etis, tidak pro lingkungan dan bahkan mengganggu aktivitas keseharian masyarakat.

Namun demikian, dalam banyak hal, KPU dan Bawaslu telah berupaya untuk melakukan koordinasi. Sebagai contoh saat tahapan pelaksanaan kampanye terbuka, dimana lembaga penyelenggara pemilu menemukan adanya pelanggaran. Temuan ini kemudian disampaikan kepada KPU disertai dengan rekomendasi. KPU kemudian menindaklanjuti rekomendasi tersebut dengan memberikan peringatan bagi pihak pelanggar.<sup>78</sup>

Hal yang juga berlaku dalam konteks relasi antara penyelenggara pemilu dan peserta pemilu. Semua narasumber

---

78 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014; Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

yang diwawancarai mengatakan bahwa sikap dan perilaku dari lembaga penyelenggara pemilu di pileg 2014 kali ini adalah lebih baik dibandingkan dengan di semua pileg di periode sebelumnya. Penilaian yang sama juga datang dari berbagai kalangan akademisi di luar negeri.<sup>79</sup> Salah satu yang diapresiasi oleh peserta pemilu adalah sikap independensi dari lembaga penyelenggara pemilu. Menurut salah seorang narasumber, salah satu contoh dari meningkatnya kualitas penyelenggara pemilu kali ini adalah dalam hal pengaturan kampanye. Pihak penyelenggara melakukan komunikasi yang intensif dan sejak jauh-jauh hari dengan peserta pemilu dalam proses pembuatan jadwal kampanye dalam rangka meminimalisir eksese negatif dari pelaksanaan kampanye terbuka.

Hal-hal seperti ini yang juga menjadi faktor tidak adanya perkara yang diajukan oleh peserta pemilu terkait dengan PHPU.<sup>80</sup> Contoh lain, penyelenggara pemilu juga dapat menjaga otonominya dari intervensi peserta pemilu. Hal ini terjadi ketika penyelenggara pemilu membuat keputusan terkait dengan pembatan seorang caleg karena tidak memenuhi persyaratan yang ada. Meskipun mendapat tekanan, tidak saja dari caleg, tapi juga dari pengurus partai politik asal caleg tersebut, penyelenggara pemilu tetap pada keputusannya.<sup>81</sup>

### 3. Sosialisasi

Yang seringkali menjadi masalah dalam setiap perhelatan pemilu adalah sosialisasi tentang kepemiluan. Meskipun sudah beberapa kali kita menggelar hajatan politik ini, namun masyarakat masih seringkali merasakan bahwa sosialisasi kepemiluan dirasakan masih kurang. Salah seorang

---

79 Sebagai contoh, lihat Yuki Fukuoka dan Chanintira na Thalang. "The legislative and presidential elections in Indonesia in 2014." *Electoral Studies*, Vol. 36, 2014, hal. 210-239.

80 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

81 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

narasumber menjelaskan bahwa tidak sedikit masyarakat yang masih belum memiliki pemahaman terkait dengan apakah pemilih harus mencoblos gambar partai politik atau kandidat. Hal ini sebenarnya tidak terlepas dari faktor pemilih sendiri yang semakin lama semakin apatis, apolitis, atau pragmatis sehingga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga politik seperti pemilu, partai politik dan parlemen semakin lama semakin rendah.<sup>82</sup>

Namun demikian, bekerjasama dengan KPU RI, KPU DIY sebenarnya telah berusaha untuk melakukan sosialisasi kepemiluan. Sebagai contoh, KPU telah membuat acara *KPU Goes to Campus* yang salah satunya diselenggarakan di UGM. Acara ini dikemas sedemikian rupa sehingga tidak membosankan bagi peserta yang sebagian diantara mereka adalah pemilih pemula. Contoh lain, KPU juga telah membuat program Relawan Demokrasi. Upaya-upaya seperti ini juga perlu mendapat apresiasi, meskipun perlu ada berbagai perbaikan di masa mendatang.

Serangkaian masalah masih mewarnai pelaksanaan sosialisasi tentang kepemiluan di pileg 2014. Seperti yang dijelaskan di dokumen Evaluasi Pemilu yang disusun oleh KPU DIY, setidaknya ada empat masalah yang perlu mendapat perhatian. Pertama adalah tidak adanya kegiatan sosialisasi untuk tingkatan kecamatan, desa dan dusun. Hal ini sangat terkait dengan keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh KPU. Kedua adalah hubungan antara panitia *ad hoc* dan Relawan Demokrasi yang masih kurang sinergis. Sepertinya kedua pihak ini terpisah satu sama lain. Ketiga adalah masih rendahnya koordinasi antara KPU dan pemerintah daerah yang menyebabkan adanya duplikasi dalam pencetakan materi sosialisasi. Keempat adalah terlambatnya pencetakan materi

---

82 Wawancara via email dengan Ambar Tjahyono (caleg DPR RI jadi dari Partai Demokrat), 26 Desember 2014.

sosialisasi untuk pemilu DPRD kabupaten/kota yang sempat mengganggu kegiatan sosialisasi.<sup>83</sup>

Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa target sosialisasi penyelenggara pemilu sangat terbatas pada pemilih. Padahal, partai politik juga seyogyanya menjadi target dari sosialisasi tentang kepemiluan dari lembaga penyelenggara pemilu. Masih menurutnya, peran partai politik sama pentingnya dengan peran pemilih dalam menyukseskan penyelenggaraan pemilu.<sup>84</sup> Dari sisi penyelenggara, menurut narasumber yang lain, sosialisasi kepemiluan sebenarnya tidak dapat hanya dilakukan oleh lembaga penyelenggara pemilu. Pihak lain, terutama peserta pemilu juga memiliki kewajiban untuk melakukan sosialisasi kepemiluan dalam konteks pendidikan politik. Namun demikian, terutama dengan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, sosialisasi kepemiluan tidak mudah dilakukan oleh partai politik atau kandidat. Alih-alih melakukan sosialisasi kepemiluan atau bahkan sosialisasi visi dan misi serta program partai politik, para caleg melakukan sosialisasi profil mereka sendiri kepada pemilih dalam rangka mendapatkan dukungan politik.<sup>85</sup>

Narasumber lain menjelaskan bahwa sosialisasi kepemiluan dari lembaga penyelenggara pemilu untuk kelompok-kelompok difabel masih sangat kurang. Tidak mengherankan jika banyak pemilih dari kelompok difabel yang masih bingung dalam menggunakan hak politiknya.<sup>86</sup> Untuk meningkatkan partisipasi pemilih dari kelompok difabel, KPU sebenarnya telah melakukan setidaknya dua upaya. Pertama adalah fasilitas khusus yang terdapat di kertas suara bagi pemilih tunanetra. Kedua adalah pelibatan dari perwakilan kelompok difabel ke dalam aktivitas kepemiluan melalui

---

83 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

84 Wawancara dengan Muhammad Jazir (tokoh masyarakat), 9 Desember 2014.

85 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

86 Wawancara dengan Kuma (Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat/JPPR), 5 Desember 2014.

kegiatan Relawan Demokrasi yang dibuat oleh KPU dan kegiatan pemantauan partisipatif yang dibuat oleh Bawaslu/Panwaslu. Harapannya, perwakilan ini akan dapat mendorong partisipasi pemilih dari kelompok difabel yang lain. Kedua upaya ini juga perlu mendapat apresiasi, meskipun upaya peningkatan masih perlu dilakukan di masa mendatang.

Yang juga perlu dicatat, para pegiat pemilu di Yogyakarta telah mendirikan posko Koalisi Pemilih Kritis (KPS) pada pileg 2014 lalu. Koalisi ini terdiri dari duapuluh lembaga pro demokrasi dan pro pemberantasan korupsi. Ada dua tujuan utama dari pendirian posko ini, yaitu menampung aspirasi dan temuan masyarakat terkait dengan pelanggaran atau informasi umum tentang proses penyelenggaraan pemilu. Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi dan temuannya, baik dengan langsung datang ke posko ini, atau melalui layanan telepon dan SMS. Selain itu, posko ini juga memberikan dukungan kepada masyarakat untuk memilih wakil rakyat yang baik melalui *tracking* kelengkapan dokumen administratif dan isu-isu substantif, misalnya rekam jejak kandidat terkait isu korupsi dan demokrasi. Salah seorang penggiat kegiatan ini menyatakan bahwa meskipun realisasi target dari kegiatan ini masih sangat rendah, tapi program ini juga telah memberi kontribusi bagi proses penyelenggaraan pileg 2014 di DIY. Salah satu kelemahan dari program ini adalah dari sisi waktu, dimana program ini baru diimplementasikan menjelang hari pemungutan suara.<sup>87</sup>

Selain program ini, para pegiat pemilu juga memiliki program yang lain. Sebagai contoh, Walhi yang fokus pada isu lingkungan melakukan *tracking* pada caleg yang melakukan pelanggaran terhadap lingkungan, misalnya caleg yang melakukan pemasangan atribut di pohon sehingga melahirkan sampah visual. Aktivis dari kelompok perempuan juga

87 Wawancara dengan Titok Haryanto (anggota Koalisi Pemilih Kritis/KPK dan mantan anggota KPU Kota Yogyakarta), 5 Desember 2014.

membentuk koalisi khusus perempuan di parlemen untuk memberikan perspektif gender pada caleg perempuan yang baru maupun *incumbent*. Sedangkan dari kelompok difabel juga memiliki program untuk mendorong kelompok difabel mendapat fasilitas dalam proses pemungutan suara.

Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah adanya persepsi yang sudah berkembang di kalangan masyarakat bahwa pemilu adalah hanya sebatas memberikan pilihan (mencoblos). Padahal, tahapan pemilu tidak hanya soal pemungutan suara. Semua tahapan pemilu sebenarnya sangat memerlukan partisipasi masyarakat, misalnya tahapan pendaftaran pemilih dan tahapan pengenalan calon ketika Daftar Calon Sementara (DCS) diumumkan dan ketika DCT ditetapkan oleh KPU. Masyarakat perlu ikut berpartisipasi dalam tahapan pemilu sejak awal untuk memastikan mereka tidak sekedar membeli kucing dalam karung.

### **Proses Pemilu**

Setidaknya, terdapat beberapa isu utama yang harus didiskusikan dalam proses pemilu, yaitu data pemilih, pendaftaran peserta pemilu, pencalonan atau kandidasi, logistik, dan pemungutan serta penghitungan suara. Yang perlu menjadi perhatian, seperti yang disampaikan oleh salah seorang narasumber, adalah bahwa Yogyakarta adalah barometer dari situasi politik nasional. Konteks inilah yang menjadi perhatian dari semua elit politik di daerah ini. Mereka berusaha untuk terus berkomunikasi dalam rangka menciptakan suasana kondusif selama proses penyelenggaraan pemilu. Di tingkatan elit, kesadaran seperti ini sebenarnya sudah menjadi pemahaman bersama. Ada banyak faktor yang melahirkan situasi seperti ini, misalnya tingkat pendidikan yang tinggi, budaya politik yang semakin matang, dan wilayah administratif DIY yang tidak luas. Namun demikian, di tingkatan akar rumput, hal ini belum sepenuhnya menjadi kesadaran bersama. Apalagi



dengan adanya indikasi bahwa ada pihak-pihak tertentu yang juga berusaha untuk melakukan provokasi karena mereka tidak ingin pemilu berlangsung damai di Yogyakarta.<sup>88</sup>

## 1. Data Pemilih

Isu validitas data pemilih merupakan isu klise yang selalu terjadi dari pemilu ke pemilu. Salah satu persoalan yang terkait dengan pendataan pemilih adalah Data Agregat Kependudukan per Kecamatan (DAK2) di masing-masing kabupaten/kota yang disusun oleh pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang kurang valid. Hal ini tentu saja sangat berpengaruh terhadap jumlah kursi DPRD di tingkatan propinsi dan DPRD di tingkatan kabupaten/kota.<sup>89</sup> Isu validitas data pemilih sangat terkait dengan isu lain yang bersifat makro, yaitu sistem pendataan penduduk yang dikelola oleh pemerintah.

Selain itu, juga ada persoalan antara regulasi dan implementasi dari regulasi tersebut. Sebagai contoh, regulasi telah mengatur bahwa Data Penduduk Potensial Pemilu (DP4) yang telah disusun oleh Kemendagri harus disinkronisasi dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di pemilu terakhir yang telah disusun oleh KPU. Pada prakteknya, sinkronisasi yang ada kemudian diterjemahkan dengan menggabungkan kedua sumber data tersebut. Konsekuensinya, masih banyak ditemukan adanya data ganda dan terhapusnya data pemilih yang sebenarnya sudah valid. Di wilayah DIY juga terjadi banyak kesalahan dalam proses penyusunan daftar pemilih dalam format pdf sehingga data yang sudah terhapus ternyata muncul kembali.<sup>90</sup>

---

88 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-Jkdi DIY), 5 Desember 2014; Wawancara dengan Herry Zudianto (simpatisan Partai Amanat Nasional dan Ketua Timses Prabowo-Hatta di DIY), 5 Desember 2014.

89 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

90 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

Ketua Bawaslu DIY menjelaskan bahwa jumlah pemilih di Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) masih sangat tinggi. Hal ini sebenarnya menjadi indikasi kuat bahwa proses pendaftaran pemilih dengan mengkombinasikan antara data dari DP4 dan data dari DPT di pemilu terakhir masih lemah. Lebih lanjut dia menjelaskan bahwa sesuai dengan alat ukur yang dimiliki oleh Nawaslu, angka kewajaran DPT di DIY yang rata-rata sebesar 76,35% dari DAK2 merupakan bukti bahwa meskipun masalah DPT di DIY masih wajar, namun DPT masih menyisakan persoalan berupa banyak pemilih ganda dan terdaftarnya pemilih yang sebenarnya belum memenuhi syarat untuk dapat menjadi pemilih.<sup>91</sup> Selengkapannya angka kewajaran daftar pemilih di DIY menurut Ketua Bawaslu DIY tersaji di tabel berikut ini.

**Tabel 3.1.**  
Kewajaran Daftar Pemilih per Oktober 2013  
(DPT:DAK=60%<Wajar<80%)

No	Kabupaten/Kota	DPT	DAK	DPT:DAK
1	Kota Yogyakarta	414.082	305.924	73,88%
2	Kabupaten Bantul	957.414	719.019	75,10%
3	Kabupaten Kulon Progo	424.912	335.805	79,03%
4	Kabupaten Gunung Kidul	684.686	594.599	86,84%
5	Kabupaten Sleman	1.102.680	780.716	70,80%
Jumlah		3.583.774	2.736.083	76,35%

Sumber: Dokumen Bawaslu DIY 2014

Dokumen Laporan Evaluasi Pemilu 2014 yang dikeluarkan oleh KPU juga mengidentifikasi empat isu utama yang lain terkait dengan pendaftaran pemilih. Pertama, kinerja Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang sebagian besar berasal dari perangkat desa dan RT/RW tidak maksimal dalam proses pemutakhiran data. Tidak sedikit anggota Pantarlih yang melakukan pendaftaran pemilih tidak sesuai dengan aturan yang ada. Sebagai contoh, mereka tidak turun langsung ke lapangan sehingga hanya bekerja di belakang meja dengan

<sup>91</sup> Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014.

mengandalkan pada ingatan semata. Namun demikian, kondisi yang ada ini sebenarnya bukan semata kesalahan dari pihak penyelenggara pemilu. Masyarakat atau pemilih juga memberi kontribusi bagi munculnya kondisi ini. Idealnya, calon pemilih juga aktif terlibat dalam proses pendaftaran pemilih. Faktanya, sebagian besar tidak aktif dalam proses ini. Tentu saja banyak faktor yang menjelaskan hal ini. Salah satunya adalah tingkat apatisisme dan ketidakpercayaan yang tinggi dari para pemilih kepada pemilu.

Selain pemilih, pihak lain yang member kontribusi pada persoalan klise ini adalah pemerintah. Sebenarnya pemerintah dapat mendukung proses pendaftaran pemilih, terutama ketika pemerintah melancarkan program e-KTP yang telah menelan biaya yang sangat besar. Namun demikian, program tersebut ternyata tidak dapat mendukung proses pendaftaran pemilih. Dalam perkembangannya, program e-KTP malah menjadi sumber masalah baru karena ada indikasi terjadinya penyalahgunaan kewenangan dari pelaksana program tersebut.

Kedua, adanya surat edaran KPU yang memperbolehkan pemilih untuk mempergunakan hak pilihnya pada TPS lain hanya dengan surat keterangan domisili dari kelurahan yang dapat diperoleh sampai dengan hari pemungutan suara. Ketiga, adanya formulir A5 yang fiktif, namun diterima dan dianggap sah oleh KPPS. Keempat, regulasi yang ada terlalu banyak mengatur kategori jenis pemilih. Selain itu, salah satu problematika yang juga menonjol di pileg 2014 adalah masih banyaknya pemilih yang berada di lokasi tertentu yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena tidak adanya fasilitas Tempat Pemungutan Suara (TPS), misalnya pemilih di rumah sakit, rumah tahanan, di bandara, di terminal, dan di stasiun.

Namun demikian, KPU di pileg 2014 telah mengembangkan dan menerapkan Sistem Pendaftaran Pemilih (Sidalih) yang sangat membantu dan memudahkan tidak saja

para penyelenggara, tapi juga para pemilih, dalam mendapatkan data pemilih. Selain itu, KPU juga telah membuat formulir Model A5 (surat keterangan pindah memilih) bagi pemilih yang memiliki mobilitas sangat tinggi. Sayangnya, prosedur untuk mendapatkan formulir ini masih bersifat manual dan sedikit birokratis, dimana pemilih harus mendatangi panitia pemilu dan menunjukkan berbagai macam dokumen persyaratan. Jangka waktu untuk mendapatkan formulir ini juga sangat pendek, yaitu maksimal tiga hari sebelum pelaksanaan pemungutan suara. Sistem yang sudah ada juga masih memiliki kelemahan. Misalnya, ada mahasiswa asal Kalimantan Tengah yang kuliah di Yogyakarta. Ketika mahasiswa tersebut mendapatkan A5 dan dapat memilih di Yogyakarta, data yang bersangkutan di Kalimantan Tengah belum terhapus sehingga pemilih tersebut memiliki data ganda.

## **2. Pendaftaran Peserta Pemilu**

Laporan Evaluasi Pemilu 2014 yang disusun oleh KPU DIY menjelaskan tiga problematika besar dalam proses pendaftaran peserta pemilu. Pertama, tidak adanya petugas khusus yang melakukan verifikasi faktual. Hal ini menyebabkan proses verifikasi berjalan tidak optimal. Kedua, tidak sedikit partai politik yang tidak dapat memberikan informasi dan data yang valid. Hal ini sangat terkait dengan sistem pengelolaan informasi dan dokumentasi yang masih sangat lemah di kalangan partai politik. Ketiga, sistem informasi yang digunakan oleh KPU tidak dapat berjalan dengan baik.<sup>92</sup>

Sedangkan menurut Ketua Bawaslu DIY, ada tiga catatan penting yang terkait dengan proses pendaftaran peserta pemilu. Pertama adalah aksesibilitas pengawas pemilu tidak terjamin dalam proses ini sehingga tidak ada standard yang jelas dan tergantung pada kebijakan komisioner KPU. Keterlibatan Bawaslu dalam proses ini memang tidak diatur

<sup>92</sup> Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

secara jelas di dalam UU dan Peraturan KPU. Kedua adalah instrument verifikasi sangat longgar sehingga tidak cukup mampu melakukan saringan terhadap peserta pemilu dengan sangat ketat. Ketiga adalah perbaikan berkas atau persyaratan tidak cukup transparan sehingga pengawas pemilu tidak dapat mengikuti dengan baik proses perbaikan persyaratan ini.<sup>93</sup>

Salah seorang narasumber yang pernah menjadi komisioner KPU Kota Yogyakarta di periode sebelumnya menjelaskan bahwa data yang diberikan oleh pihak partai politik kepada KPU pada saat verifikasi partai politik peserta pemilu adalah data yang tidak *update* sehingga validitasnya sangat diragukan. Hal ini menurutnya disebabkan karena kebanyakan parpol tidak memiliki sistem dan mekanisme administrasi yang baik terkait dengan sistem keanggotaan mereka. Sebenarnya banyak masyarakat yang marah ketika namanya diklaim masuk ke dalam daftar anggota partai politik, termasuk masyarakat dengan profesi TNI, Polri, dan PNS yang di dalam aturan yang ada mereka dilarang untuk terlibat dalam kepengurusan partai politik. Namun demikian, masyarakat merasa tidak tahu ke mana mereka harus mengadukan hal ini. Masih menurutnya, regulasi juga sepertinya tidak mengatur dengan jelas tentang hal ini sehingga pengaduan masyarakat tidak pernah ada.<sup>94</sup>

Sejak pileg 2009, KPU sebenarnya telah menggunakan Sistem Informasi Partai Politik (Sipol). Namun, sebagaimana dikatakan oleh salah seorang penyelenggara pemilu, sistem tersebut belum dapat beroperasi secara optimal. Salah satu faktor yang sangat mempengaruhi adalah peran partai politik dalam menggunakan sistem ini. Banyak partai politik yang belum siap untuk menggunakan sistem ini. Sebagai contoh, partai politik masih kesulitan untuk menyediakan informasi yang valid terkait dengan jumlah anggota sehingga tidak dapat diolah oleh sistem yang ada. Faktor yang lain adalah terkait

93 Wawancara dengan Muhammad Najib (Ketua Bawaslu DIY), 9 Desember 2014.

94 Wawancara dengan Titok Haryanto (anggota Koalisi Pemilih Kritis atau KPK), 5 Desember 2014.

dengan Sipolnya sendiri yang formatnya seringkali mengalami perubahan.<sup>95</sup>

### 3. Pencalonan atau Kandidasi

Laporan Evaluasi Pemilu 2014 yang dikeluarkan oleh KPU DIY menjelaskan tiga problematika besar dalam proses pencalonan. Pertama, input atau tanggapan masyarakat terhadap Daftar Calon Sementara (DCT) masih sangat rendah. Kedua, pemenuhan keterwakilan caleg perempuan sebesar 30 persen hanya sekedar memenuhi kewajiban. Ketiga, KPU di DIY menemukan seorang caleg yang mendaftarkan diri dari dua partai politik yang berbeda.<sup>96</sup>

Yang juga perlu menjadi catatan adalah bahwa proses kandidasi oleh partai politik di pileg 2014 sesuai dengan Pasal 29 ayat 2 dan ayat 3 di dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik merupakan wilayah dari partai politik. Tidak ada lembaga lain, termasuk lembaga penyelenggara pemilu, yang berhak melakukan intervensi dalam proses kandidasi ini. Sesuai dengan aturan, sebenarnya proses kandidasi ini harus dilakukan secara demokratis dan terbuka oleh pengurus partai politik. Namun, dalam prakteknya, sebagian besar partai politik melakukan proses kandidasi ini secara tertutup. Dengan demikian, partisipasi masyarakat di dalam proses kandidasi yang dilakukan oleh partai politik masih sangat terbatas. Padahal proses kandidasi akan melahirkan input yang diolah dalam proses penyelenggaraan pemilu untuk menghasilkan wakil rakyat.

Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa proses kandidasi yang terjadi di partainya sudah sangat demokratis dan terbuka. Bahkan para caleg harus melalui serangkaian tes, yaitu tes psikologi, tes pengetahuan umum, dan tes kepartaian. Namun demikian, partai politik juga telah memiliki prosedur

95 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

96 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

yang baku. Sebagai contoh, partai politiknya akan menempatkan para pengurus partai yang mencalonkan diri ke dalam nomor urutan kecil di daftar pencalonan. Sedangkan kandidat yang berasal luar atau masih minim pengalaman dalam berinteraksi dengan partai politik akan ditempatkan di nomor urutan besar. Namun demikian, pengurus pusat partai politik juga memiliki veto dalam proses kandidasi di tingkat daerah dengan berbagai pertimbangan. Narasumber yang lain mengatakan bahwa partai politiknya memberikan kesempatan bagi orang luar untuk ikut proses kandidasi dengan pembatasan jumlah sebanyak 20 persen. Mereka ini juga telah dipantau oleh partai politik sejak lama sehingga tidak datang ke partai politik dengan tiba-tiba. Meskipun tidak semua masyarakat dapat terlibat dalam proses kandidasi, tapi hampir semua pengurus, anggota dan simpatisan partai mengetahui proses kandidasi yang diselenggarakan oleh partai politik.<sup>97</sup>

Tentu saja hal ini tidak berlangsung di semua partai politik. Tidak sedikit partai politik yang masih kurang demokratis dan terbuka dalam proses kandidasinya. Tidak mengherankan jika proses kandidasi yang ada kemudian diwarnai dengan politik transaksional dan kolusi serta nepotisme. Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa proses transaksional yang terjadi dalam proses kandidasi di partai politik berlangsung secara berbeda-beda. Ada partai politik yang sudah sejak proses awal kandidasi melakukan proses transaksional. Beberapa partai politik yang lain melakukan proses transaksional hanya pada proses pembuatan nomor urutan calon. Jumlah transaksi juga bervariasi antar partai politik. Selain itu, transaksi untuk pencalonan di tingkatan DPR RI tentu saja memiliki jumlah yang lebih besar dibandingkan dengan di tingkatan DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pola transaksi juga bisa

---

97 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

jadi ditentukan oleh wilayah geografi sehingga di tiap daerah jumlahnya bisa berbeda-beda.<sup>98</sup>

Selain itu, proses kandidasi yang dilakukan oleh semua partai politik selama ini belum dilakukan secara proporsional, terbuka, dan adil. Salah satu indikatornya adalah bahwa proses kandidasi tidak memberikan kemungkinan yang besar kepada mereka yang bertahun-tahun telah mengurus partai dan membina basis masa. Seperti yang terlihat dari hasil pemilu, banyak caleg yang telah melakukan berbagai program riil di masyarakat tapi tidak memiliki modal finansial yang cukup, akhirnya tidak berhasil mendapatkan suara. Justru mereka yang tidak memiliki pengalaman panjang mengelola partai dan bersentuhan langsung dengan rakyat tapi memiliki kekuatan finansial yang besar, akhirnya malah mendapatkan kursi.

Informasi yang didapat tim peneliti dari perwakilan pengurus partai politik yang lain adalah bahwa partai politik (terutama partai politik yang baru) sebenarnya dihadapkan pada dua pilihan dalam proses kandidasi ini. Pertama, partai politik merekrut para kandidat yang idealis, tapi sebenarnya tidak memenuhi syarat elektabilitas. Atau sebaliknya, partai politik merekrut para kandidat yang elektabilitasnya tinggi, meski tidak cukup idealis. Namun lantaran dihadapkan pada tuntutan untuk mendapatkan kursi sebanyak-banyaknya, partai politik asal narasumber ini kemudian mengambil pilihan yang kedua. Dalam perkembangannya, pilihan ini ternyata sangat tepat sehingga partai politik tersebut dapat meningkatkan kursi yang signifikan dari pileg 2009 di pileg 2014 ini.<sup>99</sup>

Poin lain yang juga perlu dicatat dalam proses kandidasi ini adalah keterwakilan perempuan. Semua partai politik mengalami kesulitan untuk memenuhi aturan yang ada, yaitu melibatkan keterwakilan perempuan sebesar 30 persen.

98 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

99 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.



Hal ini sangat dipengaruhi oleh proses kaderisasi di partai politik yang ada yang, dimana peran perempuan masih sangat terbatas. Tidak saja dalam proses kandidasi, kesulitan tersebut juga dialami ketika partai politik membentuk pengurus yang melibatkan keterwakilan perempuan. Tidak sedikit pengurus partai politik yang perempuan sebenarnya adalah berasal dari istri, anak, saudara, kerabat dan teman. Konsekuensinya, semua partai politik terkesan asal comot dalam melibatkan peran perempuan dalam proses kandidasi di pileg 2014.

Satu kasus yang mungkin spesifik terjadi di DIY adalah sengketa internal caleg. Kasus ini terjadi di Partai Demokrat, ketika pengurus pusat Partai Demokrat memutuskan untuk memecat Ambar „Polah“ Tjahjono dan memberhentikannya sebagai anggota DPR RI. Ambar menilai bahwa kasus ini merupakan upaya dari rekan separtainya (yang menjadi anggota dari mahkamah partai) untuk merebut kursi yang telah berhasil diraihinya. Ketika dihubungi via email, Ambar mengatakan bahwa dia tetap menjadi anggota DPR yang sah sesuai hasil yang diputuskan oleh KPU. Pihak Bawaslu sendiri menjelaskan bahwa tidak ada bukti yang jelas terkait dengan dugaan pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh Ambar. Untuk informasi, pihak yang mempersoalkan kursi yang diperoleh oleh Ambar tersebut telah meminta agar KPU menghitung ulang perolehan suara karena menduga bahwa ada pencurian suara dalam jumlah yang sangat besar. Setelah dilakukan penghitungan suara, ditemukan fakta bahwa selisih suara diantara keduanya hanya berjumlah satu kertas suara.<sup>100</sup>

Fenomena ini menunjukkan bahwa proses kandidasi yang dilakukan oleh partai politik sebenarnya tidak hanya untuk konteks pencalonan di awal pemilu, tapi juga untuk konteks rekrutmen politik oleh partai politik yang berlangsung terus menerus (tidak hanya saat pemilu). Fenomena ini perlu

---

100 Wawancara via email dengan Ambar Tjahyono (caleg DPR RI jadi dari Partai Demokrat), 26 Desember 2014.

mendapat kajian khusus di masa mendatang karena bisa saja proses rekrutmen yang dilakukan oleh partai ternyata cenderung mengabaikan proses pemilu yang demokratis. Sayangnya, partisipasi masyarakat juga sangat terbatas untuk dapat terlibat dalam proses rekrutmen ini.

Persoalan lainnya terkait masalah kandidasi adalah, kesulitan KPU mencoret bakal calon yang terkait masalah moralitas. Pada umumnya, KPU akan sangat mudah menindaklanjuti masukan dari masyarakat pada saat tahapan pengumuman DCS sepanjang masukan itu telah memenuhi kriteria administratif dan normatif. Namun demikian, jika ada masukan yang terkait dengan moralitas seorang caleg, misalnya caleg yang bersangkutan adalah suka berjudi, maka KPU hanya akan meneruskan hal ini ke partai politik. KPU tidak akan mencoret kandidasi caleg tersebut karena ini terkait soal moralitas. Padahal, ketika DCS diumumkan ke masyarakat, tidak sedikit masyarakat yang memberi masukan terkait dengan dimensi moralitas dari para caleg. Dengan demikian, pada prinsipnya, tetap saja partai politik yang berperan penting dalam menindaklanjuti masukan yang datang dari masyarakat yang terkait dengan etika dan norma sosial. Ke depan, perlu dipertimbangkan untuk merumuskan aturan main serta mendorong agar masyarakat dapat memberikan masukan seperti ini ke partai politik.

Yang juga tidak kalah penting adalah terbatasnya peran partai politik dalam proses kandidasi. Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa peran partai politik dalam proses kandidasi selama penyelenggaraan tahapan-tahapan pemilu berakhir pada saat pengumuman Daftar Calon Tetap (DCT) oleh KPU. Setelah tahapan pengumuman DCT, semua partai politik telah kehilangan kendali terhadap kandidat mereka. Pasca pengumuman DCT, semua kandidat berusaha untuk mendapatkan kursi dengan caranya masing-masing. Partai politik tidak mampu mengelola lebih lanjut proses kontestasi

yang ada. Apalagi ketika sistem pemilu proporsional daftar terbuka juga telah berimplikasi pada kontestasi politik yang sangat tinggi antar kandidat di dalam satu partai politik yang sama. Belum lagi jika ada pengurus partai politik yang juga mencalonkan diri. Tidak mengherankan jika dalam melakukan kampanye di periode kampanye terbuka, koordinasi antara para kandidat dengan partai politik mereka berjalan dengan sangat minim. Inilah yang menjelaskan berbagai problematika yang telah disinggung diatas, misalnya kampanye kandidat yang tidak berdasarkan pada visi, misi dan program dari partai politik, pengelolaan kegiatan kampanye yang sangat lemah, pelaporan dana kampanye yang tidak mampu menjangkau kondisi riil yang ada, dan politik berbiaya tinggi.<sup>101</sup>

Dalam proses kandidasi ini, seperti yang disampaikan oleh Ketua KPU DIY, pihak KPU melakukan komunikasi yang sangat intensif dengan semua partai politik. Dalam proses komunikasi ini, kedua pihak saling memberi dan menerima informasi terkait dengan proses pencalonan. Namun demikian, seperti telah disinggung sebelumnya, dalam proses komunikasi ini KPU tetap menjaga independensi, profesionalitas dan integritasnya. Pendekatan komunikatif ini berhasil dalam menyukkseskan tahapan kandidasi. Indikatornya adalah bahwa sejauh ini tidak ada partai politik yang melakukan gugatan kepada penyelenggara pemilu di tingkatan propinsi dan kabupaten/kota melalui PTUN.<sup>102</sup>

#### **4. Logistik**

Laporan Evaluasi Pemilu 2014 yang dikeluarkan oleh KPU DIY menjelaskan enam problematika besar dalam soal logistik. Pertama, penerimaan jenis logistik yang tidak bersamaan sehingga mengganggu jadwal pengelolaan dan distribusi.

---

101 Wawancara dengan Bambang Prastowo (Wakil Ketua DPD PDIP DIY dan Ketua Timses Jokowi-JK di DIY), 5 Desember 2014.

102 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

Kedua, ketersediaan dan kapasitas gudang yang terbatas. Ketiga, SOP tidak maksimal dalam implementasinya. Keempat, SDM yang kurang memenuhi standar minimal pendidikan untuk pengelolaan logistik. Kelima, regulasi terkait volume, jumlah, belum mempertimbangkan aspek aspek anggaran (efisiensi). Keenam, ketersediaan logistik tidak paralel dengan jumlah pemilih terdaftar.<sup>103</sup>

Kasus yang paling menonjol terjadi di DIY adalah tertukarnya surat suara yang seharusnya untuk Kabupaten Bantul, tapi yang terjadi adalah surat suara untuk Kabupaten Sleman. Dalam sebuah wawancara di media massa, salah seorang komisioner Bawaslu DIY menjelaskan bahwa tertukarnya surat suara tersebut adalah karena kesalahan manusia (*human error*). Namun demikian, pihaknya belum dapat memastikan apakah kesalahan ini adalah akibat dari sebuah kesengajaan atau memang kesalahan murni.<sup>104</sup> Menurut Ketua KPU DIY, pihaknya sebenarnya sudah berusaha melakukan koordinasi ketika melakukan pendistribusian surat suara dengan para penyelenggara pemilu *ad hoc* karena hal ini adalah menjadi tugas dari penyelenggara pemilu di tingkatan lokal. Namun sayangnya, koordinasi ini tidak berjalan dengan sangat optimal. Selain itu, persoalan profesionalitas dan kompetensi juga menjadi faktor dari terjadinya kertas suara yang tertukar. Faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah tidak adanya personil yang khusus ditugaskan untuk melakukan distribusi kertas suara ini.<sup>105</sup>

Secara umum, sesuai dengan yang disampaikan oleh Ketua KPU DIY, persoalan logistik di pileg 2014 kali ini sudah lebih baik dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Menurutnya, sudah ada perbaikan mekanisme dalam proses

---

103 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

104 <http://news.detik.com/read/2014/04/09/211112/2550551/1562/bawaslu-diy-soroti-kasus-surat-suara-tertukar?n992204fksberitadsfdfs> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).

105 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

validasi surat suara. Jika di pileg 2004 dan pileg 2009 validasi dilakukan di tingkat pusat, di pileg 2014 validasi dilakukan di tingkatan propinsi dan kabupaten/kota. Hal ini tentu saja membuat proses berjalan lebih efektif dan efisien. Sedangkan untuk bilik dan kotak suara masih menggunakan fasilitas di pemilu sebelumnya.<sup>106</sup>

Salah satu terobosan yang dilakukan oleh KPU DIY adalah dengan melakukan pengadaan kertas suara khusus untuk kelompok tunanetra. Terobosan ini dilakukan dengan sumberdaya pribadi dari para penyelenggara pemilu. Terobosan ini juga didukung oleh KPU kabupaten/kota. Selain itu, KPU DIY juga menjalin kerjasama dengan berbagai kelompok difabel. Dengan demikian, khusus di DIY, di dalam kertas suara untuk DPR RI terdapat *template* braille (alat bantu untuk tuna netra) yang memudahkan para pemilih tunanetra dalam pencoblosan. Ide ini belum dapat diberlakukan untuk DPRD propinsi dan DPRD kabupaten/kota karena keterbatasan anggaran. Terobosan ini sebenarnya sudah dikomunikasikan kepada KPUD di daerah lain. Sayangnya, ide tersebut tidak mendapat dukungan karena kekhawatiran bahwa terobosan tersebut bertentangan dengan aturan yang ada.<sup>107</sup>

## 5. Pemungutan dan Penghitungan Suara

Laporan Evaluasi Pemilu 2014 yang dikeluarkan oleh KPU DIY menjelaskan dua problematika besar dalam tahapan pemungutan suara. Pertama, KPU menemukan banyaknya penyalahgunaan pada proses pendampingan kepada pemilih lanjut usia (lansia). Kedua, KPU menemukan fakta bahwa banyak sekali formulir yang ada di TPS yang dikelola secara rumit.<sup>108</sup> Sedangkan untuk tahap penghitungan suara, juga terdapat setidaknya beberapa masalah utama. Banyak sekali

106 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

107 Wawancara dengan Hamdan Kurniawan (Ketua KPU DIY), 7 November 2014.

108 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

TPS yang melakukan penghitungan suara sampai larut malam. Hal ini dilakukan karena regulasi telah mengatur bahwa tahap penghitungan suara tidak dilakukan hanya dalam satu hari. Selain itu, terjadi ketidaksinkronan pada proses rekapitulasi dalam setiap tingkatan. Yang juga tidak kalah pentingnya adalah bahwa di beberapa TPS, prosedur penghitungan suara tidak dilakukan secara benar, meskipun hal tersebut tidak mempengaruhi hasil pemilu.<sup>109</sup>

Sedangkan Bawaslu DIY menemukan setidaknya tiga masalah di dalam proses pemungutan dan penghitungan suara. Pertama adalah masih ditemukannya pelaksanaan pemungutan suara yang tidak sesuai dengan aturan yang ada. Akibatnya, ada sepuluh TPS di wilayah DIY yang melakukan pemungutan suara ulang, yaitu tujuh TPS di Kabupaten Gunung Kidul dan tiga TPS di Kabupaten Bantul. Kedua adalah masih ditemukannya sejumlah pemilih yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena tidak tersedianya surat suara untuk DPKTb di wilayah Kledokan dan Babarsari. Ketiga adalah masih banyaknya paniti *ad hoc* dengan kapasitas dan integritas yang rendah sehingga tidak paham dan kemudian melanggar aturan yang ada, terutama terkait dengan distribusi formulir model C1. Problematika juga terjadi dalam tahapan penghitungan suara. Bawaslu menemukan kesalahan prosedur rekapitulasi suara, dimana C1 plano tidak dibuka saat rekapitulasi di desa atau kelurahan dan hasil penghitungan suara di TPS sudah diinput sebelum adanya rekapitulasi dengan alasan untuk mempercepat proses. Peristiwa ini terjadi di Kabupaten Gunung Kidul. Beredar informasi bahwa telah terjadi transaksi dalam masalah ini. Namun setelah ditindaklanjuti oleh KPU dan Bawaslu, ternyata informasi itu tidak terbukti kebenarannya. Selain itu, juga ditemukan adanya fakta bahwa sebagian saksi dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) tidak memiliki data pembanding saat proses rekapitulasi suara di desa atau kelurahan karena formulir

---

109 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.

model C1 belum diserahkan oleh KPPS atau PPS. Bawaslu juga menemukan data di lapangan bahwa sebagian petugas PPS tidak cukup memiliki keterampilan untuk melakukan rekapitulasi secara professional karena belum semua petugas PPS dapat menggunakan program excel.<sup>110</sup>

Isu lain yang tidak kalah pentingnya adalah hak politik bagi kelompok difabel dalam proses pemungutan suara. Salah seorang narasumber mengatakan bahwa regulasi telah mengatur adanya mereka yang boleh membantu pemilih tunanetra untuk membacakan para calegnya sebelum memberikan pilihannya. Namun demikian, sebenarnya hal ini tidak memenuhi prinsip kerahasiaan. Apalagi saat itu, selain orang yang membantu tersebut, juga ada petugas dari KPPS yang ikut mendampingi untuk memastikan apa yang diinginkan oleh pemilih yang difabel ini sudah sesuai dengan aturan yang ada atau belum. Dengan demikian, selain pemilih, ada dua orang lain yang mengetahui pilihan dari pemilih tersebut. Meskipun tidak semua, praktek ini terjadi di beberapa TPS.<sup>111</sup>

Salah seorang narasumber menjelaskan bahwa kemungkinan jual beli suara sebenarnya masih sangat besar di pileg 2014 yang lalu. Hal ini terutama terjadi untuk perolehan suara antar partai politik untuk mendapatkan kursi di DPR pusat. Biasanya, para saksi tidak waspada soal ini karena masing-masing saksi hanya fokus pada perolehan suara dari partai politiknya sendiri. Praktek ini sangat potensial terjadi dalam proses rekapitulasi suara di tingkatan desa dan kecamatan dengan melibatkan unsur dari penyelenggara pemilu. Narasumber tersebut mengatakan bahwa potensi ini sangat besar terjadi meskipun sangat sulit untuk dibuktikan.<sup>112</sup>

---

110 Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh Bawaslu DIY.

111 Wawancara dengan Kuma (Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat/JPPR), 5 Desember 2014.

112 Wawancara dengan Gunawan Hartono (caleg DPR Kota Yogyakarta DPR Kota Yogyakarta tidak jadi dari PDIP), 4 Desember 2014.

Yang juga perlu digarisbawahi adalah bahwa KPU juga telah menggunakan Sistem Penghitungan Suara (Situng) di pileg 2014. Sistem ini juga telah berjalan dengan sangat optimal sehingga mendapat apresiasi dari banyak pihak. Di kalangan masyarakat sipil dan media massa juga tidak sedikit membuat program dalam rangka mendukung proses penghitungan suara. Salah satunya adalah gerakan kawal pemilu.<sup>113</sup>

### **Pengawasan Pemilu**

Pengawasan pemilu adalah bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemilu legislatif 2014. Pengawasan diperlukan sebagai upaya terus menerus untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum terutama dari sisi integritas pemilu itu sendiri. Pemilu yang berintegritas tidak terlepas dari pelaksanaan yang berkualitas, taat azas, dan penanganan pelanggaran dan sengketa yang baik. Jika pelanggaran dan sengketa pemilu tidak tertangani dengan baik bukan tidak mungkin terjadi eskalasi masalah yang bisa berujung pada tindak kekerasan yang mencederai penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Berdasarkan laporan, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY, selama pemilu legislatif 2014, telah memproses sebanyak 292 pelanggaran, terdiri dari 214 pelanggaran administrasi, 3 kode etik, 2 sengketa, bukan pelanggaran pemilu 10, tidak ditindaklanjuti (tidak diteruskan) 18, diteruskan ke kab/kota ada 19 dan diteruskan ke Bawaslu RI ada 1. Adapun rekapitulasi jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu DIY dalam pengawasan seluruh tahapan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 sebagaimana disajikan dalam tabel sebagai berikut :<sup>114</sup>

113 <http://www.kawalpemilu.org/#0> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).

114 Sumber Laporan Data Hasil Pengawasan Pemilu DPR, DPRD dan DPRD Tahun 2014 Di Daerah Istimewa Yogyakarta



**Tabel 3.2.**  
Laporan dan Temuan Bawaslu DIY dan Panwaslu Kab/Kota se DIY

No	Pengawas Pemilu	Jumlah Total Laporan/Temuan diterima Oleh Pengawas Pemilu	Jumlah Temuan	Jumlah Laporan	Sengketa	Jumlah Pelanggaran Pemilu	Jumlah Bukan Pelanggaran Pemilu
1	Bawaslu DIY	34	5	28	1	16	18
2	Panwaslu Kota Yogyakarta	23	11	12	0	10	13
3	Panwaslu Kab. Bantul	151	137	14	0	135	16
4	Panwaslu Kab. Kulon Progo	22	11	11	0	12	10
5	Panwaslu Kab. Gunungkidul	21	15	6	0	15	6
6	Panwaslu Kab. Sleman	41	32	9	0	36	5
JUMLAH		292	211	80	1	224	68

Data di atas menarik untuk dicermati secara mendalam. Tingginya angka temuan dibanding laporan menunjukkan bahwa Bawaslu dan Panwaslu lebih aktif melakukan pengawasan. Meskipun tidak bisa disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat kurang dalam hal pengawasan tapi rendahnya angka laporan pelanggaran oleh masyarakat perlu pencermatan tersendiri. Perlu digali lebih dalam mengapa masyarakat terkesan enggan melaporkan pelanggaran pemilu. Di sisi yang lain data per kabupaten/kota juga menarik dicermati. Panwas kabupaten Bantul menerima laporan dan mendapatkan temuan paling banyak 151 kasus yang terdiri atas 137 kasus temuan dan 14 laporan, dan tidak ada sengketa pemilu. Dari data tersebut 135 adalah pelanggaran pemilu dan 16 bukan pelanggaran pemilu. Temuan sebanyak 137 kasus menunjukkan berfungsinya pengawasan aktif yang dilakukan oleh Panwaslu Kab.Bantul. Rendahnya laporan masyarakat (14 kasus) menunjukkan kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaporkan adanya pelanggaran pemilu. Hal serupa bisa ditemukan hampir di semua kabupaten/kota, kecuali pada tingkat Bawaslu DIY, dimana laporan masyarakat lebih tinggi dibanding temuannya.

Rendahannya partisipasi masyarakat bisa disebabkan oleh banyak faktor antara lain : kurangnya sosialisasi, kurangnya transparansi proses pemilu, bisa juga karena kurangnya kepedulian masyarakat terhadap proses penyelenggaraan pemilu. Menurut anggota pengawas pemilu kabupaten Bantul, Sleman dan Gunung Kidul rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan pemilu terutama dalam hal pelaporan pelanggaran umumnya disebabkan ketidaktahuan proses dan prosedur pelaporan pelanggaran pemilu dan kekhawatiran terhadap keselamatan pelapor. Di sisi yang lain tidak adanya laporan yang ditindaklanjuti hingga pengadilan menimbulkan ketidakpercayaan pada institusi pengawas pemilu. Data berikut

ini mencerminkan efektifitas penanganan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu DIY dan Panwaslu Kab/Kota se DIY.

**Tabel 3.3.**

Data Jumlah Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif 2014<sup>1115</sup>

No	Provinsi Kabupaten/Kota	Pelanggaran Yang Ditangani									
		Pidana Pemilu				Adminis- trasi	Kode Etik	Seng- keta	Bukan Pelanggaran Pemilu	Dihentikan	Jumlah Total
		Total	SG	Kepoli- sian	Kejak- saan						
1	DIY	1	5	1	0	14	1	1	6	11	34
2	Sleman	7	6	0	0	9	1	0	3	10	23
3	Bantul	8	6	1	0	134	0	0	7	9	151
4	Kulonprogo	1	0	0	0	11	1	0	3	7	22
5	Gunungkidul	6	3	0	0	14	1	0	0	6	21
6	Kota Yogyakarta	0	0	0	0	36	0	0	2	3	41
	Jumlah	23	20	2	0	218	4	1	21	46	292

Keterangan: dari 8 pidana pemilu yang dibahas di SG 6, yang 2 dibahas di SG informal dari 6 yang dibahas di SG 3, yang 3 dibahas di SG informal

Tabel di atas jika dicermati menggambarkan tidak ada laporan ataupun temuan pelanggaran pemilu yang dapat diproses hingga pengadilan. Dari 23 kasus pelanggaran pidana yang ditangani 20 kasus di tangani hingga Sentra Gakkumdu, tapi hanya dua kasus yang ditangani kepolisian, tidak ada kasus yang sampai penuntutan oleh kejaksaan dan tidak ada kasus yang sampai disidangkan di pengadilan. Keberadaan Sentra Gakkumdu banyak dikeluhkan oleh pengawas pemilu Kabupaten. Seringkali kasus yang dibawa ke Sentra Gakkumdu sulit ditindak lanjuti karena perbedaan persepsi yang tajam antara pengawas pemilu dengan penyidik Kepolisian maupun dengan Penuntut Kejaksaan. Kasus yang dibawa oleh pengawas pemilu seringkali ditolak untuk ditindaklanjuti oleh penyidik. Persoalan yang juga sering diperdebatkan di Sentra Gakkumdu adalah ketersediaan alat bukti maupun barang bukti. Seringkali pihak penyidik menghendaki pengawas membawa alat bukti ataupun barang bukti yang lengkap ketika gelar perkara di sentra gakkumdu. Dalam kenyataannya pengawas pemilu seringkali

115 Sumber Laporan Data Hasil Pengawasan Pemilu DPR, DPRD dan DPRD Tahun 2014 Di Daerah Istimewa Yogyakarta

terhambat mengumpulkan dua alat bukti yang cukup karena keterbatasan kewenangan terutama tidak adanya kewenangan untuk menyita barang bukti, memanggil paksa tersangka atau melaporkan ataupun menggeledah untuk memeriksa barang bukti. Kewenangan ini dimiliki penyidik, tetapi seringkali dalam kasus pidana pemilu ada keengganan penyidik menggunakan kewenangan tersebut untuk mendapatkan barang bukti atau alat bukti yang dibutuhkan sehingga kasus pelanggaran pidana pemilu dapat ditindaklanjuti hingga penuntutan dan pengadilan. Contoh kasus adalah kasus pidana pemilu atas nama pelapor Andi Kartala dilimpahkan ke Kepolisian namun oleh pihak kepolisian di keluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) karena dianggap alat bukti tidak mencukupi, Bawaslu diminta untuk mendapatkan barang bukti berupa *specimen* surat suara yang dipakai untuk mengajak pemilih dengan disertai pemberian uang, namun Bawaslu DIY hanya bisa mendapatkan *specimen* surat suara yang di gunakan di tempat lain sehingga Kepolisian menganggap alat bukti belum mencukupi.

Persoalan lain yang sering terjadi adalah perbedaan persepsi mengenai unsur-unsur dalam pasal-pasal pidana pemilu.

*“...Beberapa kasus money politics tidak bisa di tindak lanjuti karena terkendala pada saat proses pembahasan di Sentra Gakkumdu, sehingga tidak dapat diteruskannya kasus yang masuk keranah pidana pemilu. Hambatan atau kendala itu antara lain adanya perbedaan penafsiran terhadap unsur-unsur pidana pemilu antara pengawas dengan polisi dan jaksa. Ada kegamangan dari pihak luar panwas ketika memeriksa kasus pidana pemilu dimana alasan politis menjadi keraguan tersendiri untuk mengajukan pekarat tersebut ke pengadilan. Regulasi pemilu tidaklah aplikaded guna melakukan upaya penegakan pelanggaran pemilu, dimana pasal-pasal yang ada antara larangan dan sanksi*

*sering tidak sinkron, banyak tersedia celah-celah dimana pelanggaran dengan mudah terlepas dari jeratan pasal-pasal karena unsurnya tidak terpenuhi, misalnya untuk membuktikan adanya kampanye harus lah kumulatif..”<sup>116</sup>*

Kasus yang paling menonjol adalah kasus pembagian polis asuransi yang dilakukan oleh caleg Partai Hanura. Menurut keterangan anggota panwas kab. Bantul, kasus sejenis, di Kabupaten Purworejo berhasil ditindak sebagai kejahatan pidana pemilu. Sedangkan di sentra gakkumdu Kabupaten Bantul kasus ini ditolak untuk ditindak lanjuti. Kasus yang lain diungkapkan oleh Panwaslu Kab.Gunung Kidul yaitu terungkapnya rencana pembagian uang (*money politic*) oleh salah satu Caleg Partai Amanat Nasional, sebelum aktifitas itu dilakukan. Kasus ini melibatkan uang dalam jumlah yang relatif besar sekitar 500 juta rupiah. Tetapi kasus inipun tidak dapat ditindak lanjuti karena tidak memenuhi unsur.

“...Demikian halnya pengaturan mengenai money politik, kebanyakan pelaku pelanggaran money politik adalah Caleg atau Tim Sukses sementara dalam Undang Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD mensyaratkan bahwa yang dapat dijerat *money politics* hanyalah pelaksana kampanye yang terdaftar resmi di KPU, dan dilaksanakan pada saat kampanye. Terlebih lagi definisi kumulatif kampanye menjadikan kendala terbesar bagi pengawas untuk mengatakan bahwa terduga melanggar. Walaupun membagikan materi disertai ajakan memilih tapi hal itu belum bisa dikatakan sebagai kampanye. Persoalan-persoalan diatas menjadi hambatan dan kendala besar pengawas pemilu untuk menerapkan pasal-pasal pidana pemilu bagi yang diduga melanggar..”<sup>117</sup>

116 Sumber Laporan Data Hasil Pengawasan Pemilu DPR, DPRD dan DPRD Tahun 2014 Di Daerah Istimewa Yogyakarta hal 50.

117 Op.cit hal 51

Menurut Bawaslu DIY ada kelemahan mendasar terkait regulasi mengenai *money politic* ini yang hanya menjerat pelaksana kampanye yang resmi terdaftar di KPU. Sementara para pelaku biasanya adalah simpatisan atau relawan yang tidak terdaftar sebagai pelaksana kampanye. Contoh kasus dugaan pelanggaran pelaksana kampanye memberikan materi kepada peserta kampanye oleh Dhian Novitasari, S.Pd dengan pelapor Qurotul'aini Mukaromah hasilnya tidak masuk pelanggaran pemilu karena terlapor tidak terdaftar secara resmi sebagai pelaksana kampanye di KPU. Persoalan mendasar lainnya dari regulasi mengenai *money politic* yang paling sering menghambat adalah frasa “menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu” “dimaknai sebagai pembatasan bahwa *money politic* hanya dilakukan pada saat kampanye pemilu, sehingga jika dilakukan diluar waktu pelaksanaan kampanye pemilu maka tidak dapat disebut sebagai *money politic*. Perdebatan di sentra gakkumdu seringkali berkutat pada persoalan apakah suatu aktifitas disebut kampanye atau bukan.

Kampanye sendiri menurut pengertian resmi UU No 8 tahun 2012 adalah “*Kampanye Pemilu adalah kegiatan Peserta Pemilu untuk meyakinkan para Pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program Peserta Pemilu*”. Frasa *menawarkan visi, misi dan program peserta pemilu* membawa pada perdebatan apa yang dimaksud peserta pemilu. UU No. 8 tahun 2012 mendefinisikan peserta pemilu sebagai berikut : “*Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD*. Dalam pengertian ini caleg DPR dan DPRD bukan peserta pemilu, padahal dalam sistem proporsional terbuka masing-masing caleg berkompetisi baik internal partai maupun dengan eksternal partai. Sehingga pada dasarnya setiap caleg melakukan kampanye secara mandiri tidak hanya bergantung pada partai yang mengusungnya.

Perbedaan penafsiran tentang pengertian kampanye dan siapa peserta pemilu seringkali sulit dijumpai diantara elemen-elemen penegak hukum pemilu. Yaitu panwas, penyidik polri, maupun penuntut kejaksaan. Perbedaan di dalam sentra gakkumdu seringkali membuat laporan pelanggaran *money politic* menjadi tidak mudah ditindaklanjuti. Meskipun wawancara dengan caleg maupun tim sukses sama-sama mengeluhkan maraknya *money politic* dan lemahnya kinerja pengawas pemilu terutama dalam penegakan hukum pemilu.

“...Kegiatan kampanye yang dibungkus dalam berbagai kegiatan dalam bentuk lain juga menyulitkan Bawaslu DIY dalam melakukan penindakan. Adanya Pasal 82 huruf g dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 disebutkan bahwa kampanye dapat dilakukan melalui: kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal tersebut seakan menghalalkan kegiatan-kegiatan yang sebenarnya kampanye tetapi berkedok bukan kampanye dan dalam kegiatan tersebut terjadi pelanggaran. Dalam kampanye bentuk lain ini unsur-unsur kumulatif kampanye Pemilu sulit terpenuhi. Padahal untuk bisa dilanjutkan ke tingkat penyidikan di Kepolisian dan Kejaksaan keterpenuhan unsur kampanye ini sangat ditekankan. Hal ini terutama terjadi pada penanganan pelanggaran kampanye yang dilakukan di luar jadwal yang ditentukan dan kegiatan kampanye bentuk lain dimana ditemukan adanya pelanggaran...”<sup>118</sup>

Salah satu kendala serius dalam penegakan hukum pemilu diungkapkan oleh bawaslu DIY dalam laporannya sebagai berikut:

“...Internal Bawaslu DIY juga kesulitan mencari saksi yang bersedia memberikan kesaksian, serta memperoleh bukti yang benar-benar menyakinkan karena keterbatasan

118 Op .cit. hl 83 -84

Bawaslu DIY sebagai instansi yang tidak bisa melakukan penahanan kepada pelaku dan meminta barang bukti. Banyak laporan lewat SMS maupun telepon mengenai kasus money politik tetapi setelah Bawaslu DIY melakukan penelusuran lebih lanjut pelapor tidak melengkapi laporannya dan tidak bisa menghadirkan saksi. Hal tersebut juga dikarenakan pertimbangan keamanan pelapor dan saksi sehingga pelapor tidak berani untuk meneruskan laporannya. Mengenai keamanan pelapor ini ada kejadian seorang pelapor (Indria Gunawan) yang sedang dimintai keterangan sebagai saksi di Bawaslu DIY dipukul oleh seseorang yang tidak dikenal sehingga kasus tersebut ditangani pihak kepolisian. Pertimbangan keamanan ini juga mempengaruhi masyarakat sehingga tidak peduli terhadap pelanggaran yang terjadi selama masa kampanye...<sup>119</sup>

Masalah saksi dan perlindungan terhadap saksi pelapor ini merupakan masalah yang lumayan pelik bagi pengawas pemilu dan sistem penegakan hukum pemilu. Disatu sisi pengawasan pemilu membutuhkan bantuan dan dukungan masyarakat terkait penegakan hukum pemilu terutama untuk kasus-kasus pelanggaran pidana pemilu yang sensitif, disisi yang lain tidak ada perlindungan hukum yang memadai bagi para saksi pelapor maupun saksi peristiwa. Dengan resiko yang tidak ringan akibat tekanan politik, ancaman penggunaan kekerasan dan lain-lain saksi seringkali tidak bersedia diminta keterangannya terkait peristiwa yang terjadi. Banyak kasus tindak pidana pemilu dihentikan karena kurangnya kesaksian sebagai salah satu alat bukti yang penting dalam penanganan tindak pidana pemilu.

Menurut ketentuan pasal 73 ayat (4) huruf c, Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa pemilu. Kewenangan ini merupakan kewenangan baru yang dimiliki Bawaslu, karena sebelumnya kewenangan menyelesaikan sengketa

---

119 Op.cit hal 84



hanya dimiliki oleh Pawanslu dalam pemilihan kepala daerah. Bagi Bawaslu sendiri kewenangan menyelesaikan sengketa merupakan kewenangan penting, sebab semua jenis pelanggaran pemilu pada dasarnya adalah sengketa pemilu. Secara normatif pengertian sengketa adalah sebagai berikut:

“...Sengketa adalah Pernyataan klaim-klaim atau hak-hak yang bertentangan antara pihak-pihak yang terlibat dalam sebuah proses hukum misalnya dakwaan, mediasi, atau arbitrase.<sup>120</sup> Sengketa pemilu adalah komplain, protes, sengketa, klaim, pembatalan, dan kontestasi terkait proses kepemiluan...”

Jika sengketa pemilu dimaknai secara luas maka segala bentuk komplain, protes, klaim dan kontestasi dalam pemilu termasuk dalam pengertian sengketa pemilu. Maka segala bentuk pelanggaran administratif, pidana, maupun kode etik pada dasarnya adalah sengketa pemilu. Akan tetapi dalam pemilu legislatif 2014 makna sengketa pemilu mengalami penciutan. Sengketa pemilu menurut ketentuan pasal 257 UU No.8 tahun 2012 adalah :” *Sengketa Pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta Pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota*”. Pemaknaan yang sempit ini bisa jadi menjadi salah satu sebab mengapa hanya ada satu sengketa pemilu yang ditangani oleh Bawaslu DIY.

Jika dicermati pengertian pasal 257 UU No.8 tahun 2012 sengketa pemilu hanya melibatkan peserta pemilu dan penyelenggara pemilu. Padahal jika dianalisis lebih mendalam sengketa pemilu dapat melibatkan pemangku kepentingan yang lebih luas seperti sengketa antara penyelenggara dengan pemilih dalam hal daftar pemilih, sengketa peserta pemilu dengan media massa, sengketa penyelenggara dan peserta

120 Modul Penyelesaian Sengketa Pemilu BRIDGE

dengan lembaga survey, bahkan yang sangat dimungkinkan adalah sengketa antara penyelenggara pemilu yaitu antara KPU dan Bawaslu, yang dalam hal ini belum ada mekanisme penyelesaian yang memadai kecuali melalui DKPP. Padahal sengketa antara KPU dan Bawaslu disemua tingkatan tidak selalu persoalan kode etik penyelenggara pemilihan umum. Hal ini terkonfirmasi dalam wawancara dengan pengawas pemilu di kab Bantul, Sleman dan Gunung Kidul ketika ditanyakan bagaimana mereka menangani sengketa yang terjadi diantara sesama penyelenggara pemilu, antara KPU dan Bawaslu/Panwaslu. Pada umumnya responden menjawab berusaha diselesaikan secara bilateral, jika tidak bisa maka pada umumnya sengketa antara penyelenggara pemilu diselesaikan dengan melibatkan DKPP yang kemudian masuk ke ranah penegakan kode etik penyelenggara pemilu. Uniknya para responden sangat menyadari sebenarnya tidak semua sengketa antara penyelenggara adalah masalah kode etik.

Menurut hasil laporan pengawasan Bawaslu DIY ada satu kasus sengketa yang ditangani yang terjadi pada masa kampanye. Sengketa tersebut terjadi antara caleg dengan caleg dari partai Gerindra.

“...Pada tahapan kampanye ada satu sengketa yang masuk dan ditangani Bawaslu DIY. Sengketa terkait dengan pembuatan specimen surat suara oleh Caleg Partai Gerindra, dimana hanya mencantumkan nomor urut profil dan nomor urut calegnya namun di dalamnya hanya terdapat 6 baris caleg, padahal seharusnya baris sampai dengan nomor 7, dimana perbuatan tersebut dianggap merugikan Caleg yang lain. Permohonan sengketa tersebut diajukan oleh Kuntari Jatningsih Calon Anggota DPRD Kota Yogyakarta yang ada di Daftar Calon Tetap Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014...”<sup>121</sup>

---

121 Op.cit hal 87-88

Sengketa ini sendiri sebenarnya adalah sengketa internal partai yang tidak termasuk dalam ketentuan pasal 257 UU No.8 tahun 2012. Namun begitu Bawaslu DIY tetap menangani dengan melakukan mediasi antara pihak yang bersengketa. Kasus ini menarik untuk dicermati bukan hanya karena ini satu-satunya sengketa yang ditangani Bawaslu DIY tetapi juga menunjukkan sengketa bisa terjadi antar caleg dalam satu partai (Partai Gerindra) dan dalam satu daerah pemilihan (Dapil 2 Kota Yogyakarta) untuk pemilihan DPRD Kota Jogjakarta. Jenis sengketa seperti ini sebenarnya tidak diatur dalam UU Pemilu legislatif. Menghadapi kekosongan hukum seperti ini inisiatif Bawaslu DIY dalam menangani sengketa ini patut dihargai, karena bisa saja Bawaslu menolak menangani karena tidak termasuk dalam kategori sengketa yang diatur dalam UU untuk ditangani.

Secara singkat dapat dijelaskan kasus sengketa tersebut sebagai berikut: Caleg Gerindra nomor urut 7 atas nama Kuntari Jatiningsih (pemohon) mendalilkan bahwa sdr. Dhian Novitasari (termohon) mengadakan simulasi surat suara dengan gambar caleg termohon. Profil dan nomor urut calegnya ada, namun di dalam surat suara yang digunakan dalam simulasi tersebut hanya terdapat 6 (enam) baris caleg, padahal seharusnya baris sampai dengan nomor 7. Dengan adanya simulasi surat suara yang diedarkan oleh Dhian Novitasari (termohon) tersebut membuat keresahan, kebingungan dan bahkan membuat kader-kader merasa ragu dan mempertanyakan keabsahan nomor urut 7 (caleg atas nama Kuntari Jatiningsih) karena tidak tercantum dalam urutan simulasi surat suara yang dibuat oleh Dhian Novitasari, selanjutnya pemohon mengajukan tuntutan antara lain: *Pertama*, memperbaiki dan mengganti simulasi surat suara yang sudah beredar, menarik brosur yang ada simulasi surat suara yang dianggap keliru. *Kedua*, permintaan maaf dari Dhian Novitasari kepada warga yang pernah

disosialisasi dengan menggunakan simulasi surat suara yang dianggap keliru tersebut, khususnya kepada seluruh masyarakat yang ada di Dapil 2 baik secara lisan maupun melalui media cetak. *Ketiga*, permintaan maaf yang ditujukan kepada caleg Partai Gerindra Dapil 2 Kota Yogyakarta dengan nomor urut 7 melalui media cetak agar terbaca oleh kader-kader dari Kuntari Jatiningsih.

Mediasi yang dilakukan Bawaslu DIY menghasilkan kesepakatan sebagaimana tertuang dalam Berita Acara kesepakatan penyelesaian sengketa antar Peserta Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dengan Nomor Permohonan : 01/SKT/PILEG-DIY/IV/2014. Adapun kesepakatannya adalah *pertama*, termohon sanggup menarik *specimen* surat suara yang sudah dikeluarkan namun tidak seluruhnya. Untuk menarik 5000 lembar *specimen* yang sudah terlanjur beredar terlalu berat bagi termohon. Termohon juga tidak perlu memperbaiki *specimen* tersebut, tetapi untuk selanjutnya tidak akan membagikan *specimen* surat suara yang sama yang belum beredar. *Kedua*, termohon bersedia meminta maaf kepada warga yang pernah mendapatkan sosialisasi di wilayah dapil 2, yang akan dilakukan oleh tim suksesnya. *Ketiga*, termohon sanggup membuat iklan permintaan maaf di media cetak di harian *Tribun* Jogja maksimal tayang pada hari sabtu tanggal 5 April 2014, dengan ketentuan memuat permintaan maaf 1 kolom dengan ukuran 10 X 4 cm, disesuaikan dengan kemampuan termohon<sup>122</sup>.

Mencermati keputusan mediasi sengketa yang dibuat oleh Bawaslu DIY, dimana kedua belah pihak yang terlibat sengketa menerima kesepakatan mediasi yang difasilitasi oleh Bawaslu merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang positif. Hal ini sangat penting mengingat mediasi adalah salah satu mekanisme alternatif penyelesaian sengketa yang lazim dalam pemilihan umum. Dalam mediasi jika kedua

---

122 Wawancara dengan anggota Bawaslu DIY

belah pihak bersedia membuat kesepakatan *win-win solution* maka sengketa bisa dianggap selesai. Penyelesaian sengketa alternatif seperti ini bisa efektif dan efisien jika kedua belah pihak bersedia duduk bersama menyelesaikan masalah yang dihadapi.

Salah satu faktor penting yang memudahkan penyelesaian sengketa ini adalah kesediaan kedua belah pihak untuk duduk bersama membicarakan sengketa yang dihadapi. Hal ini bisa jadi karena sifat dan karakter pihak yang bersengketa yang cenderung untuk menghindari konflik berkepanjangan. Bisa juga didorong oleh faktor bahwa kedua caleg yg bersengketa berasal dari partai yang sama. Sehingga sengketa ini sebenarnya lebih bersifat internal partai. Bisa jadi akan lebih sulit jika sengketa yang terjadi melibatkan partai politik yang berbeda.

Aspek lain yang perlu mendapat perhatian adalah terkait dengan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah, tidak adanya kasus pelanggaran kode etik yang sampai di sidangkan di DKPP. Hal ini menarik karena menurut penjelasan ketua KPU DIY masalah pelanggaran kode etik ini diselesaikan dengan pendekatan kekeluargaan dan para pelaku kemudian memilih mengundurkan diri dari posisinya sebelum kasus tersebut disidangkan di DKPP. Pendekatan penyelesaian sengketa pelanggaran kode etik seperti ini sebenarnya termasuk mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kategori unilateral, dimana salah satu pihak memilih menarik diri dari sengketa dengan cara mengundurkan diri.<sup>123</sup>

Disisi yang lain Bawaslu DIY melaporkan ada sedikitnya empat (4) kasus pelanggaran kode etik yang ditangani oleh Bawaslu dan Panwaslu se DIY. Adapun rinciannya adalah 1 kasus ditangani Bawaslu DIY, 1 kasus ditangani Panwaslu Sleman, 1 kasus ditangani Panwaslu Kulon Progo, dan 1 kasus ditangani Panwaslu Bantul. Yang menarik adalah kasus yang

---

123 Wawancara dengan Ketua KPU DIY.

ditangani oleh Panwaslu kabupaten/kota melibatkan petugas-petugas ad hoc, sehingga penanganan dengan pendekatan yang bersifat kekeluargaan cukup efektif dibandingkan jika dilakukan dengan pendekatan hukum acara DKPP.

Sementara satu kasus yang ditangani oleh Bawaslu DIY terkait dengan terlapor Ismarindayani, SH, MH, CN berupa “Dugaan Penggantian Foto Diri dalam Specimen Surat Suara Calon Anggota DPD RI Dapil D.I Yogyakarta Nomor Urut 9 atas nama Ismarindayani, SH, MH, CN”. Hasil kajian Bawaslu DIY menemukan adanya dugaan pelanggaran kode etik oleh KPU RI, karena waktu penanganan sudah habis dan subyek yang harus diperiksa ada di KPU RI, maka berkas di serahkan kepada Bawaslu RI untuk ditindaklanjuti. Kasus ini tidak pernah dibawa ke DKPP untuk disidangkan, sehingga tidak diketahui tindakan apa yang dilakukan untuk mengkoreksi tindakan ini. Kasus ini menarik karena terlapor adalah istri dari Menteri dari Kabinet Pemerintahan Presiden SBY, dan ada dugaan KPU memberi fasilitas dan memperlakukan istimewa calon yang bersangkutan.

Pengawasan tahapan penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 merupakan bagian penting pengawasan pemilu. Secara singkat akan dibahas pengawasan dan persoalan yang muncul dalam pemilu 2014 sesuai dengan tahapan pemilunya, mulai dari pendaftaran pemilih, pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu, pencalonan, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi suara, penetapan hasil pemilu dan terakhir penetapan calon terpilih.

Pada tahap pendaftaran pemilih, persoalan yang menjadi fokus pengawasan adalah kualitas daftar pemilih sejak mulai penyusunan DP4 sampai penetapan DPT. KPU menerapkan instrumen baru berupa Sistem Informasi Daftar Pemilih (SIDALIH) yang sangat membantu keakuratan penyusunan data pemilih. Meskipun demikian masih terdapat sejumlah problem data pemilih yang terus menerus perlu diperbaiki.

Berdasarkan laporan hasil pengawasan Bawaslu DIY per tanggal 21 Maret 2014, masih terdapat masalah- masalah dalam daftar pemilih sebagai berikut :

**Tabel 3.4.**

Pemilih Tidak memenuhi Syarat Pileg 2014 per 21 Maret 2014<sup>124</sup>

Pemilih Tidak Memenuhi Syarat		
1)	Meninggal Dunia	2.897
2)	Anggota TNI/Polri	26
3)	Belum Cukup Umur	0
4)	Tidak dikenal/fiktif	26
5)	Pindah Domisil	348
6)	Pemilih Ganda	1.264
Jumlah		4.561
Jumlah Pemilih DPT tertanggal 28 Februari 2014		2. 723.621

Meskipun secara nominal jumlahnya relatif kecil, tetapi tetap bisa dipersoalkan mengingat pendaftaran pemilih sudah lebih baik sebagai konsekuensi dari dukungan teknologi seperti pemberlakuan e-ktp dan sidalih. Persoalan lain yang perlu mendapat perhatian adalah relatif tingginya pemilih yang masuk dalam Daftar Pemilih Tambahan, Daftar Pemilih Khusus, dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan.

Pemilih yang sudah masuk dalam Daftar Pemilih Tetap, dan ingin menggunakan hak pilihnya di TPS lain yang tidak sesuai dengan dimana Pemilih didaftar sebagai Pemilih, dikelompokkan sebagai Pemilih dalam Daftar Pemilih Tambahan di TPS yang dituju. Di DIY jumlah Pemilih Tambahan berjumlah 8.395 orang dengan sebaran sebagai berikut:<sup>125</sup>

124 Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu DIY

125 Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu DIY

**Tabel 3.5.** Jumlah Pemilih DPTb

No.	Kab/Kota	Jumlah Pemilih DPTb		
		L	P	L+P
1.	Kota Yogyakarta	930	913	1.843
2.	Kab. Bantul	816	1.103	1.919
3.	Kab. Kulon Progo	307	215	522
4.	Kab. Sleman	1.644	1.778	3.422
5.	Kab. Gunungkidul	432	257	689
<b>Jumlah se-DIY</b>		<b>4.129</b>	<b>4.266</b>	<b>8.395</b>

Pemilih yang tidak memiliki identitas kependudukan dan/ atau pemilih yang memiliki identitas kependudukan tetapi tidak terdaftar dalam DPS, DPSHP, DPT atau DPTb dimasukkan dalam Daftar Pemilih Khusus (DPK) yang disusun dan ditetapkan oleh KPU Provinsi dengan dibantu oleh PPS, PPK, dan KPU Kabupaten/Kota. Adapun datanya adalah sbb :<sup>126</sup>

**Tabel 3.6.** Jumlah Pemilih DPK

No.	Kab/Kota	Jumlah Pemilih DPK		
		L	P	L+P
1	Kota Yogyakarta	505	374	879
2	Kab. Bantul	938	921	1.859
3	Kab. Kulon Progo	114	149	263
4	Kab. Sleman	514	529	1.043
5	Kab. Gunungkidul	896	902	1.798
<b>Jumlah se-DIY</b>		<b>2.967</b>	<b>2.875</b>	<b>5.842</b>

Warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai Pemilih tapi tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih di daftar dalam Daftar Pemilih Khusus Tambahan. Yang termasuk dalam kelompok ini adalah pemilih yang memiliki identitas kependudukan berupa KTP, Pasport atau identitas kependudukan lainnya, namun belum terdaftar dalam DPT, DPTb maupun DPK. Di DIY jumlah Pemilih Khusus Tambahan berjumlah 33.977 orang dengan sebaran sebagai berikut:

<sup>126</sup> Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu DIY



**Tabel 3.7.** Jumlah Pemilih DPTb

No.	Kab/Kota	Jumlah Pemilih DPKTb		
		L	P	L+P
1.	Kota Yogyakarta	2.134	2.570	4.704
2.	Kab. Bantul	3.962	5.354	9.316
3.	Kab. Kulon Progo	797	1.186	1.983
4.	Kab. Sleman	5.999	7.050	13.049
5.	Kab. Gunungkidul	2.388	2.537	4.925
<b>Jumlah se-DIY</b>		<b>15.280</b>	<b>18.697</b>	<b>33.977</b>

Data di atas sebenarnya menunjukkan angka yang relatif kecil mengingat Jogjakarta dikenal sebagai kota pelajar dan mahasiswa, dimana banyak pelajar dan mahasiswa yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih tinggal menetap dan menuntut ilmu di Jogjakarta. Waktu libur pemilu yang relatif singkat tidak memungkinkan sebagian dari mahasiswa dan pelajar tersebut pulang ke kampung halaman dimana mereka terdaftar untuk menggunakan hak pilihnya. Kesadaran politik para mahasiswa untuk menggunakan hak pilih disatu sisi berhadapan dengan dilemma yang tidak sederhana dalam mengurus prosedur untuk pindah memilih dalam skema KPU bisa menjadi kendala bagi peningkatan partisipasi pemilih mahasiswa dalam pemilu. Meskipun sidalih bisa cukup membantu dalam hal pendaftaran pemilih dalam daftar pemilih khusus tambahan akan tetapi keharusan mengurus pindah memilih sampai tiga (3) hari menjelang hari pemungutan suara mengharuskan mahasiswa mengurus kepindahan memilihnya sampai ke KPU kabupaten/ kota yang bersangkutan. Hal ini disamping merepotkan pemilih juga mengandaikan tingkat kesukarelaan yang tinggi dari mahasiswa untuk mengurus kepindahan memilihnya. Pada sisi yang lain prosedur diatas diperlukan untuk memastikan ketersediaan logistik pemilu pada hari pemungutan suara tidak terganggu.

Bawaslu DIY juga melakukan inovasi pengawasan dengan melibatkan partai politik dalam pengawasan penyusunan DPT.

Yang menarik adalah tidak satupun partai politik yang benar-benar peduli dengan daftar pemilih. Bawaslu DIY mengirim Parpol tingkat provinsi formulir partisipatif sebagaimana Lampiran I Surat Badan Pengawas Pemilu Nomor 553/Bawaslu/VII/2013 via email dan/atau fax sebagai panduan dalam melakukan pencermatan Daftar Pemilih. Dari tahapan kegiatan tersebut didapatkan hasil seperti tabel dibawah ini :

**Tabel 3.8.** Respon Partai Politik terhadap Daftar Pemilih<sup>127</sup>

No	Partai Politik	Informasi yang Didapatkan
1.	<b>NASDEM</b> Sumber: Subardi (Ketua DPD)	Meminta form dikirimkan ulang
2.	<b>PKB</b> Sumber: Khairul Anam	Masih koordinasi internal
3.	<b>PKS</b> Sumber: M. Zuhrif Aris	Memberi masukan, ada satu nama Pemilih yang sah. (Sedang dalam kegiatan i'tikaf)
4.	<b>PDIP</b> Sumber: Eko Suwanto, S.T M.Si	Caleg DPRD DIY dari PDIP Dapil I No. Urut 1 atas nama Eko Suwanto, S.T M.Si mendatangi Bawaslu DIY untuk memberi masukan dan berdiskusi berkaitan dengan DPS secara umum. Namun yang bersangkutan tidak melakukan pencermatan terhadap DPS.
5.	<b>GOLKAR</b> Sumber: Sudardu	Tidak menemukan adanya permasalahan dalam DPS
6.	<b>GERINDRA</b> Sumber: Agung B	Tidak mendapat <i>feedback</i>
7.	<b>DEMOKRAT</b> Sumber: Abdul Razak	DPD Demokrat tidak melakukan pencermatan langsung, masih konfirmasi ke DPC

127 Op.cit hal 10

8.	<b>PAN</b> Sumber: Imam Sujangi	DPD PAN tidak melakukan pencermatan atas publikasi DPS. Kegiatan pencermatan dilakukan secara personal dan telah langsung disampaikan ke Pantarlih setempat. Masukan berkaitan ketidakjelasan pendataan peserta pemilih dari luar Kec. Piyungan, Kab. Bantul.
9.	<b>PPP</b> Sumber: Bambang Aris	Belum melakukan pencermatan
10.	<b>HANURA</b> Sumber: R. Harnanto	DPD Provinsi tidak mendapatkan salinan DPS, dan tidak ada kewajiban bagi Parpol untuk melakukan pencermatan kebenaran DPS.
11.	<b>PBB</b> Sumber: Yunuhedi	Tidak mendapat <i>feedback</i>
12.	<b>PKPI</b> Sumber: Mustofa	Masih kordinasi dengan daerah (kabupaten/kota), dan akan dihimpun setelah hari raya lebaran.

Partai Politik sesuai jenjang/level sebenarnya turut bertanggung jawab atas validitas DPT, kewajiban KPU Kabupaten/Kota untuk menyerahkan CD Copy DPS pada Pengurus Parpol level kabupaten/kota atau kecamatan seharusnya menjadi media bagi partai politik untuk memberikan masukan atas DPS tersebut. Namun pada umumnya tingkat partisipasi pengurus partai politik masih sangat rendah. Diharapkan kedepan Partai Politik mengambil peran untuk turut menjaga validitas DPT tersebut. Hal ini mengherankan mengingat dalam sejarah pemilu pasca Orde Baru, DPT selalu dijadikan bahan gugatan sengketa hasil pemilihan umum di MK, termasuk dalam sengketa hasil pilpres yang mempersoalkan DPKTb, padahal DPKTb sudah digunakan sejak pileg, dan tidak satupun parpol yang peduli.

Inovasi yang dikembangkan oleh KPU DIY dalam meningkatkan *voters turn out* terutama dikalangan mahasiswa

juga perlu diapresiasi. KPU melibatkan kampus dan organisasi kemahasiswaan untuk mendata dan meningkatkan kesadaran mahasiswa dikampus dengan program TPS disekitar Kampus. Respon yang positif datang dari dua perguruan tinggi besar di Yogya yaitu UGM dan UNY<sup>128</sup>, yang membantu mendata mahasiswa yang akan menggunakan hak pilih di TPS sekitar kampus. Meski begitu ada sejumlah protes yang datang dari beberapa organisasi kemahasiswaan berkaitan dengan soal TPS sekitar kampus ini. Hal ini lebih terkait dengan persepsi yg ditimbulkan karena kebetulan kedua kampus yang merespon positif tersebut organisasi kemahasiswaannya dikuasai oleh organisasi extra kampus yang bernaung dibawah KAMMI. Sementara di beberapa kampus lain yang kebetulan tidak terlalu aktif merespon, lembaga kemahasiswaannya dikuasai oleh organisasi extra kampus yang lainnya. Sehingga menimbulkan persepsi yang salah bahwa KPU DIY mengistimewakan organisasi kemahasiswaan tertentu. Namun begitu menurut Ketua KPU DIY masalah ini bisa diselesaikan dengan baik.

Tahap pendaftaran dan verifikasi peserta pemilu merupakan periode yang agak unik. UU No.8 tahun 2012 hanya mewajibkan verifikasi ulang pada parpol yang tidak lolos *electoral threshold* dan partai politik baru yang belum pernah mengikuti pemilu sebelumnya. Akan tetapi sesudah Partai Nasdem mengajukan gugatan uji material ke MK, keputusan MK memerintahkan kepada KPU untuk melakukan verifikasi pada semua parpol calon peserta pemilu termasuk partai-partai yang sudah memiliki kursi di parlemen atau yang lolos *electoral threshold*. Situasi ini menimbulkan beberapa persoalan karena ketidaksiapan parpol-parpol besar yang tadinya tidak perlu di verifikasi ulang. Persoalan umum yang dihadapi partai-partai politik dalam memenuhi persyaratan menjadi peserta pemilu adalah rendahnya keterwakilan perempuan dalam kepengurusan partai politik. Kedua, buruknya manajemen

---

128 Wawancara dengan ketua KPU DIY

adminsitrasi keanggotaan partai politik. Ketiga, tumpang tindih keanggotaan partai politik. Keempat, tidak memiliki dokumen yang lengkap menyangkut domisili kantor partai dll.<sup>129</sup>

Pada tahap Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD 2014 Bawaslu DIY telah menerima 9 (sembilan) laporan dari calon peserta pemilu. Laporan tersebut berasal dari Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) Kulonprogo dan PKPI Bantul, Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN) Sleman, Yogyakarta dan Kulonprogo, Partai Kedaulatan Sleman, Bantul dan Gunungkidul, dan Partai Bulan Bintang (PBB) DPC Sleman.

Dari sembilan (9) laporan yang masuk semuanya terkait dengan ketidakpuasan calon peserta pemilu pada saat dilakukannya verifikasi faktual oleh KPU di tingkat kabupaten terutama terkait dengan keterpenuhan jumlah anggota partai sesuai dengan yang di persyaratkan. Partai-partai tersebut tidak bisa menerima hasil verifikasi faktual dimana partainya dinyatakan TMS oleh KPU Kabupaten. Disamping itu ada laporan terkait perbedaan dalam menafsirkan persyaratan teknis verifikasi sebagaimana yang dilaporkan oleh PPRN, dimana anggota partai yang menjadi sampel verifikasi diharuskan menunjukkan KTA dan Kartu Keluarga sementara menurut PPRN dalam regulasinya tidak diatur mengenai hal itu. Selain itu ada protes terkait teknis pelaksanaan verifikasi dimana petugas hanya melakukan verifikasi pada jam kerja. Banyak anggota partai tidak bisa ditemui karena sedang bekerja dan tidak dilakukan *door to door*. Hal tersebut di pandang merugikan partai karena orang-orang tersebut tidak bisa ditemui dan mengakibatkan TMS.

Dari hasil penelusuran yang dilakukan Bawaslu dibantu oleh Panwaslu Kabupaten/kota terhadap proses verifikasi faktual partai politik, secara umum terdapat beberapa temuan sebagai berikut :

129 Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu DIY

- a. Tidak cocok KTA dengan KTP yang bersangkutan
- b. Tidak ditemukan kantor sekretariat parpol
- c. Satu kantor dipergunakan untuk 2 parpol
- d. Diantara 18 hasil putusan DKPP di Yogyakarta hanya sekitar 10 partai saja yang bisa dilakukan verifikasi faktual
- e. Banyak ditemukan daftar keanggotaan yang sudah tidak berdomisili sesuai dengan KTA.

Tahapan pencalonan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota, merupakan tahapan yang cukup banyak masalah. Dari Hasil pengawasan Bawaslu DIY yang dilakukan secara sampling terhadap hasil verifikasi perbaikan yang dilakukan KPU terhadap Parpol yang menyatakan ada Bakal Caleg yang Tidak Memenuhi Syarat (TMS) dan Belum Memenuhi Syarat (BMS) dari Parpol sebagai berikut:

**Tabel 3.9.**

Masalah TMS dan BMS calon anggota legislatif dalam Pemilu 2014<sup>130</sup>

No	Nama Parpol	Jumlah TMS	Jumlah BMS	Keterangan
1	PBB	2	-	2 (dua) orang tsb an: 1. Yulistiyo, Dapil 7 TMS karena tidak ada Form BB. 2. R. Ajeng Dinovita Nurul Haq, Dapil 3 TMS karena tidak ada Form BB.8
2	PKPI	1	-	1 (satu) Orang tsb an: Ir. Nur Handoyo MP TMS karena tidak melampirkan Ijazah

130 Laporan hasil pengawasan bawaslu DIY

3	Hanura	-	1	1 Orang yang masih dalam proses pengurusan surat pengunduran diri, Ybs di Dapil 7
4	PKS	-	-	Memenuhi Syarat (MS) Semua
5	Golkar	-	2	2 (dua) orang tsb an: 1. Ir. Nanang Usli Nugroho, Dapil 6 BMS belum melengkapi Surat SK Pensiun PNS yang masih dalam proses. 2. YBM Suraria Agung Nugroho, SE, Dapil 7, BMS belum melengkapi Surat Pengunduran diri dari Partai Gerindra yang masih dalam proses
6	PDIP	1	1	1 (satu) orang TMS an: Hendri Kuncoro Yekti, TMS karena ybs tidak melampirkan Berkas sama sekali.  1 (satu) orang BMS an: R. Hermawan Budiyono, BMS karena Ybs menyatakan dalam proses pengurusan SK pemberhentian

Dari proses verifikasi yang dilakukan KPU DIY, banyak bakal calon anggota DPRD Provinsi yang diajukan Parpol Peserta Pemilu harus melakukan perbaikan berkas kelengkapan. Dari hasil pengawasan Bawaslu DIY, parpol Peserta Pemilu kurang dalam kelengkapan dokumen persyaratan antara lain:

**Tabel 3.10.** Kekurangan kelengkapan dokumen pencalonan<sup>131</sup>

NO	PARTAI POLITIK	ALASAN
1	Golkar	Kebanyakan kurang legalisir, lupa tanda tangan belum cap basah.
2	PKS	Surat keterangan sebagai pemilih, legalisir hanya beberapa saja
3	PBB	80% TMS, salinan yg blum legalisir oleh partai, kartu pemilih, KTP legalisir
4	Nasdem	Dokumen yang dilegalisir misalnya Ijazah terkendala karena asal sekolah di Luar daerah jadi membutuhkan waktu untuk melegalisir Ijazah
5	PDIP	Legalisir ijasah yang berada diluarkota yang tempatnya jauh, dan bagi calon terkait form BB 8.
6	PKB	Terkait ijasah, merupakan syarat minimal SMA, yang diserahkan ijasah terakhir saja, tidak harus SMA dan harus dilegalisir semua. Syarat administrative legal formal jangan menyulitkan bakal caleg.
7	Demokrat	Di Undang-undang tidak meminta untuk dilegalisir KTAny tetapi dari KPU meminta, itu salah satu contohnya.
8	PPP	Terkendala dikuota perempuan yang 30% yang susah, karena PPP pengen 100% disetiap Dapil. Kemungkinan sudah masuk dan keluar lagi, kesulitan untuk mencari penggantinya.
9	Hanura	Sosialisasi dari KPU tentang pendaftaran belum diterapkan dengan baik oleh parpol.
10	Gerindra	Yang dilegalisir memang belum lengkap, contohnya ada yang mau legalisir tetapi sekolah yang bersangkutan tutup.
11	PKPI	Waktu yang mepet (PKPI hanya mendaftarkan daftar nama saja pada pendaftaran. Pada saat perbaikan sudah dilengkapi dan akan segera diserahkan ke KPU tanggal 22 Mei 2013)
12	PAN	Keinginan PAN → Ingin 100% bakal caleg masuk disemua Dapil.

Salah satu kasus yang menonjol dalam tahapan ini adalah kasus yang menyangkut caleg PDIP atas nama Alb. Goetama Putra, SH berupa pelanggaran administratif. Yang

131 Laporan hasil pengawasan Bawaslu DIY



bersangkutan menggunakan form Model BB-1 seolah-olah dirinya tidak pernah dijatuhi putusan pidana penjara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap yang diancam pidana penjara 5 tahun atau lebih. Seharusnya Alb. Goetama Putra, SH menggunakan Model BB-2 dalam persyaratan pendaftaran Bakal Calon Anggota DPRD DIY<sup>132</sup>. Penelusuran informasi terhadap Alb. Goetama, SH Calon Anggota DPRD Provinsi DIY pernah dijatuhi vonis hukuman pidana dengan ancaman pidana 5 (lima) tahun karena kasus perjudian namun dinyatakan Memenuhi Syarat (MS) oleh KPU DIY. Selain ancaman lima tahun juga terdapat beda nama antara KTP dan ijazah yang dilampirkan dalam berkas pendaftaran calon.

Kasus kedua yang cukup menarik perhatian adalah kasus yang terkait dengan Wisnu Aji Suryo Prabowo, S.IP Caleg Anggota DPRD DIY dari Partai Nasdem Dapil Yogyakarta 5 Sleman A. Yang bersangkutan masih aktif menjabat sebagai Perangkat Desa. Sementara dalam berkas pendaftaran belum ada Surat Keputusan Pemberhentian sebagai jawaban atas surat pengunduran dirinya. Setelah dilakukan penelusuran terhadap bukti-bukti dan pemanggilan pihak-pihak terkait guna dilakukan klarifikasi. Setelah dilakukan kajian ternyata bahwa tindakan Wisnu Aji Suryo Prabowo, S.IP Caleg Anggota DPRD DIY dari Partai Nasdem Dapil Yogyakarta 5 Sleman A, bukan merupakan pelanggaran Pemilu. Yang bersangkutan telah memenuhi ketentuan dalam Surat Edaran KPU No. 315/KPU/V/2013 dengan menyampaikan Surat Keterangan Pemberhentian masih dalam proses.

Kasus ini menarik diperhatikan karena di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Peraturan KPU Nomor 7 Tahun 2013 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU Nomor 13 Tahun 2013, Surat Edaran KPU No. 229/KPU/VI/2013 dan Surat Edaran KPU No. 315/KPU/V/2013 *tidak ada satupun ketentuan yang mengatur tentang batas waktu Surat*

---

132 Wawancara dengan anggota Bawaslu DIY

*Keputusan Pemberhentian harus diserahkan serta mekanisme pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa yang mencalonkan diri sebagai Calon Anggota DPR atau DPRD.*

Persoalan yang ditimbulkan oleh pencalonan yang bersangkutan adalah adanya larangan perangkat desa dilibatkan dan terlibat dalam kampanye pemilihan umum. Sebagai caleg tentu yang bersangkutan berhak memanfaatkan masa kampanye untuk menarik simpati orang untuk mendukungnya dalam pemilihan umum. Dilemma ini tentu saja harus diselesaikan dengan bijaksana.

Terkait dengan status Wisnu Aji Suryo Prabowo, S.IP sebagai perangkat desa yang dilarang menjadi pengurus partai politik dan menjadi caleg, perlu dicermati ketentuan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa mengatur tentang mekanisme pemberhentian perangkat desa, diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Bagian dan Kepala Urusan Pada Pemerintah Desa Pasal 26 ayat (1) huruf b mengatur bahwa *Kepala bagian dan kepala urusan diberhentikan oleh kepala desa karena permintaan sendiri*. Sedangkan dalam ayat (2) huruf e diatur bahwa *Kepala Bagian dan Kepala Urusan dapat diberhentikan oleh Kepala Desa karena melanggar larangan bagi Kepala Bagian dan Kepala Urusan*. Berdasarkan hal tersebut terhadap pelanggaran lain diluar pelanggaran pemilu diteruskan kepada lembaga lain dalam hal ini Pemerintahan Desa. Karena itu, terkait pelanggaran *larangan kepala bagian/ kepala urusan menjadi pengurus partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 huruf a Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 1 Tahun 2010* yang dilakukan oleh Wisnu Aji Suryo Prabowo, S.IP bukan kewenangan Bawaslu DIY, melainkan menjadi kewenangan instansi lain dalam hal ini Pemerintah Desa dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman.

Pelajaran penting dari kasus ini adalah seharusnya UU maupun peraturan KPU mengatur ketentuan syarat yang jelas tentang batas waktu surat pemberhentian harus diserahkan sebagai dokumen otentik seorang calon legislatif. Sangat penting mengatur pengunduran diri calon-calon yang berlatar belakang PNS dan TNI/Polri atau jabatan –jabatan lain yg dilarang menjadi anggota/pengurus parpol dan calon legislatif. Aturan yang jelas dan tidak multi tafsir akan lebih mudah penegakan hukumnya daripada yang tidak.

Pencalonan anggota DPD tidak luput dari persoalan-persoalan yang menarik. Salah satunya yang terpenting adalah kegagalan para bakal calon memenuhi persyaratan dukungan yang ditentukan. Adapun syarat dukungan minimal untuk bisa dinyatakan memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD DIY adalah 2000 dukungan yang ditandai dengan KTP. Dari 16 orang Calon yang mendaftar ada 1 (satu) orang yang tidak bisa memenuhi syarat dukungan. Lampiran bukti Fotocopy KTP pendukung harusnya diperoleh minimal dari 3 kabupaten/kota. Calon tersebut bernama Sunu Edi Wibowo.

Tahapan pemilu selanjutnya yang sangat penting dan penuh dinamika adalah kampanye. Persoalan dimasa kampanye sudah dimulai sejak penetapan jadwal kampanye. Penyusunan Jadwal kampanye dilaksanakan oleh KPU dengan mengundang partai politik, calon anggota DPD dan dihadiri oleh Bawaslu DIY di Hotel Grand Quality pada 1 Maret 2014. Namun demikian pada pembahasan jadwal kampanye tersebut mengalami deadlock karena PKS dan GERINDRA menghendaki penyebaran tempat kampanye yang berbeda dengan konsep KPU (jadwal KPU RI). Sehingga pembahasan jadwal kampanye ditunda menunggu masukan tertulis dari partai politik.

Pelanggaran yang terjadi selama periode kampanye pemilu legislatif pada umumnya adalah pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pemilu, baik partai

politik maupun perseorangan calon DPD. Diantaranya pelanggaran yang menonjol adalah pemasangan APK yang tidak sesuai ketentuan, *money politic*, penggunaan fasilitas milik negara, penggunaan tempat ibadah, kampanye dengan mobilisasi dan mengikutsertakan anak, pelanggaran lalu lintas dan pelanggaran terhadap ketertiban umum.

Meskipun sudah ada peraturan yang mengatur lokasi dan zona pemasangan alat peraga kampanye, akan tetapi masih banyak sekali pelanggaran dilakukan oleh peserta pemilu. Meski ada peraturan yang dibuat oleh Bupati/Walikota tentang zona pemasangan alat peraga kampanye, peserta pemilu umumnya tidak memahami dan tidak peduli dengan pengaturan zonasi alat peraga kampanye pemilu legislatif. Semua Kabupaten/kota diseluruh DIY telah memiliki Peraturan Khusus tentang zonasi pemasangan alat peraga kampanye. Hanya saja persoalan yang paling penting dan mendasar adalah penegakan hukum terhadap semua peserta pemilu agar mematuhi perwali maupun perbup tentang penetapan zonasi pemasangan APK. Berikut adalah data tentang peraturan Bupati/Walikota yang mengatur tentang Zonasi Pemasangan APK di DIY :

**Tabel 3.11.** Penetapan Zonasi Pemasangan APK Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>133</sup>

NO	KAB/KOTA	PENETAPAN ZONASI
1.	Kota Yogyakarta	Perwal Nomor 21 Tahun 2013 Tanggal 28 Februari 2013
		Perwal Nomor 67 Tahun 2013 Tanggal 17 Oktober 2013
2.	Kab. Bantul	Perbub Bantul Nomor 7 Tahun 2013 Tanggal 8 Januari 2013
		Perbub Bantul Nomor 66 Tahun 2013 Tanggal 8 November 2013
		SK KPU Kab. Bantul Nomor 33/Kpts/KPU-Kab/Btl-013.329600/ Tahun 2013 Tanggal 12 Oktober 2013

133 Laporan Hasil Pengawasan Bawaslu DIY

3.	Kab. Kulon Progo	Perbub Nomor 2 Tahun 2013 Tanggal 7 Januari 2013
4.	Kab. Gunungkidul	Perbub Nomor 34/Kpts/KPU kab- 013.329619/2013 Tanggal 25 Oktober 2013
5	Kab. Sleman	Perbub Nomor 3 Tahun 2013 Tanggal 31 Juli 2013

Pelanggaran paling banyak dilakukan yaitu alat peraga dipasang pada sarana dan prasarana publik misalnya di tiang listrik dan telepon, jembatan, dan juga pemasangan APK di taman dan pepohonan. Jumlah pelanggaran paling banyak dilakukan di Kota Yogyakarta dengan jumlah yang sangat mencolok yaitu 14.130. Pelanggaran pemasangan APK merupakan pelanggaran administratif. Bawaslu DIY maupun Panwaslu Kabupaten/Kota telah mengirimkan rekomendasi kepada KPU DIY maupun KPU Kabupaten/Kota untuk dilaksanakan penertiban. Mengenai pelaksanaan rekomendasi dari pengawas Pemilu untuk pelanggaran administrasi dalam pemasangan APK ditemui hambatan atau masalah yaitu keterlambatan KPU (KPU, Pol PP, Polresta) dalam menindaklanjuti rekomendasi Panwaslu untuk penertiban APK. Penertiban dilaksanakan sesuai dengan data dalam rekomendasi Bawaslu DIY.

Kendala yang dihadapi dalam proses penertiban APK adalah:

- a. Jumlah personil satpol PP yang terbatas
- b. Peralatan terbatas sehingga sering menemui kendala teknis apabila harus menertibkan APK yang lokasi pemasangannya sulit dijangkau atau harus memakai peralatan tertentu (sebagai contoh harus menertibkan APK dengan lokasi yang sangat tinggi atau baliho besar dengan pemasangan permanen (besi), sehingga Satpol PP harus selalu berkoordinasi dengan Dinas PU dan

Dinas Pertamanan mengenai peralatan yang dapat digunakan

- c. Minimnya anggaran dari Dintib/ Satpol PP dalam penertiban APK

Tahapan selanjutnya adalah tahap pemungutan dan penghitungan suara. Merupakan tahap paling penting dalam pemilu karena semua perencanaan awal adalah untuk mensukseskan tahapan ini. Pada tahap pemungutan suara dan penghitungan suara terdapat sejumlah masalah berikut ini :

1. Terdapat temuan kekurangan surat suara, peralatan dan perlengkapan administrasi sebanyak 59 kasus
2. Terdapat temuan surat suara yang tertukar sebanyak 55 kasus
3. Di Kabupaten Sleman terdapat pemilih yang tidak bisa menggunakan hak pilihnya karena ketiadaan surat suara, diantaranya TPS 104 Babarsari, berjumlah kurang lebih 183 pemilih
4. Kesalahan prosedur dalam teknis pemungutan dan penghitungan di TPS sebanyak 14 kasus. Bentuk-bentuk kesalahan prosedur tersebut antara lain berupa:
  - a. Saksi yang tidak mendapatkan salinan DPT sampai dengan saat pemungutan suara
  - b. Petugas KPPS 5 ikut berada di dalam bilik suara untuk membantu pemilih tanpa dengan permohonan dari pemilih
  - c. Petugas KPPS diketahui masih dibawah umur pada saat pemungutan
  - d. Saksi dalam 1 TPS yang menjadi saksi untuk lebih dari satu peserta Pemilu (mendapat surat mandat

- untuk Partai Politik PAN dan Calon DPD a.n Afnan Hadikusumo)
- e. TPS yang melakukan pemungutan suara melebihi waktu yang ditentukan
  - f. Kesalahan dalam penulisan AT khusus
  - g. Kesalahan foto dalam Daftar Calon Tetap DPRD Kabupaten
  - h. Kesalahan pemasangan simbol warna kotak suara
  - i. Saksi yang memakai pakaian dengan atribut kampanye di sekitar TPS
  - j. Saksi membukakan dan melihat surat suara yang sudah dicoblos pemilih
  - k. Surat suara ditandai yang diduga dilakukan oleh KPPS
  - l. KPPS yang tidak menyilang sisa surat suara yang tidak terpakai
  - m. KPPS yang membuka segel kotak surat suara sebelum pemilu dilaksanakan

Banyaknya masalah yang terjadi pada waktu pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara mencerminkan KPPS sebagai pelaksana pemungutan dan penghitungan suara banyak yang tidak siap, hal ini terlihat dari adanya anggota KPPS yang bingung dalam menentukan suara sah dan tidak sah pada saat penghitungan suara. Hal ini disebabkan karena banyaknya varian ketentuan surat suara sah dan tidak sah. KPPS juga banyak yang bingung dalam pengisian administrasi hasil penghitungan suara. Hal ini dikarenakan kurangnya Bimtek (Bimbingan Teknis) bagi anggota KPPS dan terlambatnya pengiriman buku panduan bagi KPPS. Selain itu juga disebabkan anggota KPPS yang sudah tua dan enggan mengikuti perkembangan perubahan peraturan.

Proses penghitungan suara dan penulisan administrasi hasil penghitungan suara berlangsung hingga larut malam bahkan dini hari sehingga menyebabkan KPPS kelelahan. Hal ini disebabkan karena banyaknya partai politik peserta Pemilu dan calon anggota legislatif serta banyaknya administrasi yang harus dibuat secara manual dan rangkap.

Ketentuan pasal 151 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012 tentang rumus penyediaan surat suara, yaitu jumlah surat suara di setiap TPS sama dengan jumlah Pemilih yang tercantum di dalam daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan ditambah dengan 2% (dua persen) dari daftar pemilih tetap sebagai cadangan, berpotensi menimbulkan problem kekurangan surat suara manakala dalam satu TPS banyak pemilih yang terdaftar dalam DPK dan DPKTb, seperti yang terjadi di TPS 102 Babarsari ada pemilih yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena kehabisan surat suara.

Beberapa saran perbaikan untuk pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara dalam Pemilu yang akan datang yaitu:

1. KPU perlu melakukan *quality control* dalam proses sortir, lipat dan *packing* surat suara untuk menghindari tertukarnya surat suara antar Dapil. Tidak bisa hanya mengandalkan hasil kerja buruh yang dipekerjakan selama sortir, lipat dan *packing*. Mereka tidak memahami esensi kegunaan surat suara dan pembagian Dapil.
2. KPU harus melakukan seleksi yang ketat dalam rekrutmen KPPS, mempertimbangkan integritas, kapasitas, usia serta diberikan bimtek yang memadai dan menyeluruh bagi semua anggota KPPS.
3. Administrasi yang digunakan dalam penghitungan suara perlu disederhanakan dan cukup dibuat 1 (satu) eksemplar, jika akan dibagikan kepada saksi dan pengawas cukup difotocopy atau dibuat dengan menggunakan computer



(tidak manual), kecuali untuk C1 plano dibuat secara manual.

4. Regulasi terkait rumusan penyediaan surat suara di TPS perlu ditambah dengan jumlah pemilih yang tercantum dalam daftar pemilih khusus.

Pada tahap rekapitulasi dan penetapan hasil pemilu yang dilakukan tanggal 23 dan 24 April 2014 di hotel Ambarukmo, terdapat sejumlah persoalan yang menjadi keberatan partai politik peserta pemilu. Hasil rapat pleno dituangkan dalam berita acara rekapitulasi hasil penghitungan suara partai politik dan calon anggota DPR, DPRD DIY serta calon anggota DPD di Tingkat DIY dalam Pemilu Tahun 2014 tertanggal 24 April 2014.

Berita acara ditandatangani oleh seluruh saksi parpol dan caleg anggota DPD DIY yang hadir, kecuali saksi dari partai Nasdem yang menuliskan keberatan tetapi tidak mau menandatangani model DC halaman 3. Terdapat beberapa catatan yang diberikan oleh para saksi dari partai politik dan calon anggota DPD DIY terkait rekap hasil perolehan suara. Hal ini tertuang dalam formulir Model DC-2 dalam berita acara rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara partai politik dan calon anggota DPR, DPRD DIY serta calon anggota DPD di Tingkat DIY dalam Pemilu Tahun 2014. Berikut ini catatan yang diberikan oleh para saksi:

No	Asal Saksi	Catatan Keberatan
1	Saksi Calon DPD Drs. H. A. Hafidh Asrom, M.M.,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banyak sekali kesalahan administrasi disegala tingkatan pelaksana pemilu (TPS s.d Kecamatan). Hal ini dapat menimbulkan persepsi negatif terhadap kualitas pelaksanaan pemilu.</li> <li>• Penyelesaian masalah di tingkat bawah (TPS sampai Kecamatan) akan memudahkan &amp; menentukan kelalaian di tingkat atasnya.</li> </ul>
2	Saksi dari Partai Keadilan Sejahtera,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara umum saksi PKS kesulitan mendapatkan C1 di TPS, karena KPPS tidak memberikan.</li> <li>• Perhitungan rekapitulasi di beberapa tingkatan (terutama di Desa) terlalu dipaksakan waktunya / tergesa-gesa.</li> <li>• Ketika terjadi data yang tidak sinkron penyelenggara pemilu tidak bersedia merujuk kepada data otentik di bawahnya sampai saksi PKS memaksanya.</li> <li>• Pada pleno rekapitulasi yang bersedia membuka data otentik di bawahnya, persoalannya dapat diselesaikan yang tidak mau membuka akhirnya penyelesaian masalah di level atasnya.</li> </ul>
3	Saksi dari Partai Demokrat,	<p>Adanya kelemahan dalam pelaksanaan oleh penyelenggara pemilu di tingkat PPS dan PPK, sampai pada pleno rekapitulasi hasil pemilu di tingkat KPUD Kabupaten/Kota, sehingga masih terdapat adanya kecurangan, terdapat di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• TPS 18 Desa Bangunjiwo Kec. Sewon Kab. Bantul</li> <li>• TPS di Kec. Tempel Kab. Sewon</li> </ul>
4	Saksi dari Partai Amanat Nasional,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kasus pengelembungan suara di TPS 18 Bangunjiwo Kec. Sewon Bantul harus diusut tuntas, karena bukti menunjukkan</li> </ul>

		<p>adanya indikasi kesengajaan. Data C1 telah diubah secara sengaja dengan adanya penghapusan data menggunakan tipe-x.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketidaprofesionalan pelaksana pemilu di tingkat KPUD Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tabulasi dan rekapitulasi dapat mengakibatkan kerawanan sosial.</li> </ul>
4	Saksi dari Partai Nasdem,	<p>Dari hasil rekapitulasi rapat pleno tanggal 23/24 April, disimpulkan bahwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partai Nasdem DPW Yogyakarta menolak hasil rekapitulasi karena banyaknya data hasil yang tidak sesuai dengan C1 dan yang lain.</li> <li>• Tidak adanya kejujuran dari pelaksana pemilu (TPS - KPPS – KPUD).</li> <li>• Bahwa kami memberikan saran untuk penghitungan ulang dari setiap dapil yang ada di Yogyakarta.</li> </ul>
5	Saksi dari Partai Gerindra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk segera melakukan perubahan-perubahan data C1 yang diupload dalam website kpu.go.id khususnya data yang dianggap tidak sesuai dengan C1 agar tidak menjadikan persepsi caleg berbeda karena data tersebut digunakan acuan.</li> <li>• Ada pengumuman tertulis kepada parpol atas perubahan data-data C1 yang ada di website KPU.</li> <li>• Melakukan perbaikan kinerja tingkat TPS khususnya untuk menghindari kesalahan administrasi secara berjenjang. Karena banyak pelanggaran-pelanggaran pemilu khususnya</li> </ul>

		<p><i>money politics</i>, mohon segera ditindaklanjuti baik oleh Bawaslu maupun pihak terkait. Usulan perubahan sistem pemilu untuk menghindari <i>money politics</i>.</p>
6	Saksi dari Partai Golkar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU dan utusan partai politik DIY mengakui bahwa pelaksanaan pemilu 2014 di DIY telah terjadi banyak kelemahan administrasi di tingkat pelaksanaan oleh perangkat penyelenggara pemilu di tingkat TPS, PPS dan PPK sehingga telah membuka ruang terjadinya kecurangan dan manipulasi suara.</li> <li>• KPU dan utusan partai politik sepakat untuk memerangi segala bentuk kecurangan dalam berbagai bentuk dan modusnya yang telah mencederai demokrasi dan pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil di Daerah Istimewa Yogyakarta.</li> <li>• KPU dan utusan partai politik sepakat untuk mendesak Bawaslu DIY untuk segera menindaklanjuti aduan masyarakat menyangkut segala bentuk kecurangan dan tindak pelanggaran hukum untuk tidak berhenti di tingkat Gakkumdu, tapi harus diteruskan ke Bawaslu Pusat untuk dikaji dan diambil tindakan yang diperlukan sesuai kewenangan yang dimiliki serta sesuai ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU dan utusan partai politik meminta masyarakat untuk ambil bagian secara aktif dalam pemberantasan kejahatan politik pada Pemilu 2014 dalam segala bentuk dan modusnya dan harus berani melaporkan kepada pihak-pihak berwenang untuk ditindaklanjuti.</li> </ul>
--	--	--

Berdasarkan keberatan yang diajukan oleh Partai Golkar terkait permasalahan rekapitulasi suara pada saat rekapitulasi nasional yang dilakukan di Gedung KPU RI tanggal 30 April 2014, melalui surat Nomor B.30/Golkar DIY/4/2014 Tanggal 28 April 201 perihal Gugatan Suara Partai Golkar yang Hilang. Poin keberatan yang disampaikan Partai Golkar adalah sebagai berikut:

1. KPU dan seluruh utusan Partai Politik dan Bawaslu DIY mengakui bahwa pelaksanaan Pemilu 2014 di DIY telah terjadi banyak kelemahan administrasi yang dilakukan oleh perangkat penyelenggara Pemilu di tingkat TPS, PPS dan PPK, sehingga telah terjadi banyak kecurangan dan manipulasi suara
2. Menurut temuan partai Golkar di lapangan, banyak suara partai dan caleg Golkar DPR RI dan DPRD DIY telah memanipulasi secara signifikan, sehingga telah merugikan hak-hak partai Golkar secara hukum dan politis di DIY
3. Untuk itu, partai Golkar DIY mendesak KPU pusat untuk memerintahkan KPU DIY untuk menurunkan tim khusus yang didampingi oleh Bawaslu DIY guna membuka kembali lembaran C1 plano dan C1 hologram untuk memvalidasi kembali suara-suara yang hilang tersebut.

Selanjutnya Bawaslu DIY melakukan pengecekan data C1 yang dimiliki Bawaslu/pengawas pemilu dan membandingkan dengan bukti C1 yang dimiliki saksi yang dilampirkan dalam surat keberatan di Kota Yogyakarta yang dijadikan *locus* keberatan, dengan meneliti semua bukti yang diserahkan/dilampirkan Partai Golkar di TPS pada beberapa Kelurahan di Kota Yogyakarta yang dilaporkan dengan hasil sebagai berikut: dari bukti C1 versi pengadu di 19 TPS di Kota Yogyakarta yang diserahkan, setelah diteliti dan dibandingkan dengan C1 yang dipegang Bawaslu, disimpulkan: 18 TPS terbukti ada perbedaan dan/atau kesalahan, 1 (satu) TPS tidak terbukti.

Keberatan yang disampaikan oleh Partai Nasdem terkait permasalahan rekapitulasi suara pada saat rekapitulasi nasional yang dilakukan di Gedung KPU RI tanggal 30 April 2014, setelah melakukan pengecekan data C1 yang dimiliki Bawaslu/pengawas pemilu dan membandingkan dengan bukti C1 yang dimiliki saksi di 5 Kabupaten yang dijadikan *locus* keberatan, dengan mengambil *sample* bukti secara acak di 15 TPS di Desa/Kelurahan di masing-masing Kabupaten/Kota tersebut dari 34 TPS yang dilaporkan, dengan hasil sebagai berikut: untuk 15 TPS di Desa/Kelurahan yang diteliti dari 5 (lima) Kabupaten/Kota:

Kota Yogyakarta	: 4 TPS terbukti
Kabupaten Bantul	: 1 TPS terbukti
Kabupaten Kulonprogo	: 2 TPS terbukti
Kabupaten Gunung Kidul	: 5 TPS terbukti
Kabupaten Sleman	: 3 TPS terbukti

Terkait keberatan yang disampaikan Partai Golkar dan Partai Nasdem, Bawaslu RI merekomendasikan kepada KPU RI dengan Surat Nomor 0460/Bawaslu/V/2014 Tanggal 1 Mei 2014 untuk:

1. Melakukan pencermatan dan melakukan perbaikan terhadap perolehan suara yang salah berdasarkan data yang benar di C1 plano sebagaimana yang menjadi subjek keberatan Partai Golkar dan memerintahkan Bawaslu DIY untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan rekomendasi ini.
2. Melakukan pencermatan dan melakukan perbaikan terhadap perolehan suara yang salah berdasarkan data yang benar di C1 plano sebagaimana yang menjadi subjek keberatan Partai Nasdem dan memerintahkan Bawaslu DIY untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan rekomendasi ini.

Rekomendasi tersebut ditindaklanjuti dengan pembukaan C1 Plano oleh KPU RI dan dilaksanakan di Kantor KPU masing-masing Kabupaten/Kota se - DIY pada hari Minggu 4 Mei 2014. Acara tersebut dihadiri oleh Bawaslu DIY, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwascam serta saksi-saksi dari Partai Politik. Dari hasil pembukaan dan pencermatan C1 plano, C1 berhologram dan D1 ditemukan beberapa kesalahan dan ketidaksesuaian penulisan perolehan suara dalam C1 Plano, C1 berhologram maupun D1 dengan C1 yang dimiliki oleh saksi partai politik. Hasil pembukaan dan pencermatan C1 Plano selanjutnya dituangkan dalam berita acara pencermatan dan perbaikan perolehan suara di masing-masing kabupaten/kota dan dijadikan dasar untuk perbaikan hasil rekapitulasi perolehan suara nasional yang akan ditetapkan pada tanggal 9 Mei 2014 di KPU RI.

Adapun pembukaan dan pencermatan C1 plano sesuai dengan rekomendasi Bawaslu RI dilaksanakan di 34 TPS tersebar di 5 kabupaten/kota. Untuk Kabupaten Gunungkidul sebanyak 8 TPS, Kota Yogyakarta sebanyak 20 TPS,

Kabupaten Kulon Progo sebanyak 3 TPS, Kabupaten Bantul sebanyak 8 TPS dan Kabupaten Sleman sebanyak 9 TPS. Hasil pencermatan yang dilakukan KPU dan Bawaslu serta saksi-saksi menghasilkan bahwa klaim yang diajukan Nasdem dan Golkar tidak terbukti ada kecurangan dalam arti data C.1 dan C.1 plano sudah sesuai.

Salah satu kejadian penting terkait dengan perpindahan suara antar caleg dalam satu partai terjadi di kabupaten Gunung Kidul. Bawaslu RI mengeluarkan Surat Rekomendasi Bawaslu RI No. 067/LP/PILEG/IV/2014 yang isinya KPU Gunungkidul diminta melakukan buka plano dan melakukan rekap ulang dimana hasilnya memang terjadi pergeseran suara dan sudah dilakukan perbaikan. Temuan penting dari proses buka plano dan rekap ulang adalah: TPS 16 atas nama Supriyani Astuti, S.Sos tertulis 4 (empat) yang benar kosong (0). TPS 24 tertulis 30 (tiga puluh) yang benar 0 (Kosong). TPS 24 atas nama Suhardono, S.Sos tertulis kosong ( 0 ) yang benar 4 (empat). TPS 24 yang tertulis 0 (kosong) yang benar 30 (tiga puluh). Terjadi pergeseran suara yang signifikan dari yang tadinya Suhardono kalah, menjadi caleg terpilih untuk partai Demokrat di Dapil tersebut.

### **Pasca Pemilu**

Meskipun banyak keberatan terhadap hasil pemilihan umum yang tercermin dalam sikap partai politik pada waktu rekapitulasi hasil pemilihan umum, pada kenyataannya tidak ada satupun sengketa pemilu di DIY yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi. Termasuk isu yang sempat beredar bahwa salah satu caleg partai demokrat a.n Roy Suryo hendak membawa kasus kecurangan yang merugikan ke Mahkamah Konstitusi. Namun hingga batas waktu yang ditetapkan tidak ada satu kasuspun yang akhirnya dibawa ke mahkamah konstitusi.

Kondisi ini bisa dianggap sebagai kesuksesan penyelenggaraan pemilu di DIY meskipun ada sejumlah



ketidakpuasan disana sini. Hasil wawancara dengan beberapa narasumber menunjukkan bahwa salah satu sebab tidak munculnya sengketa hasil pemilihan umum DIY di MK adalah karena kebanyakan sengketa yang terjadi bersifat internal antar caleg. Jika kecurangan terjadi dengan melibatkan caleg dari partai lain bukan tidak mungkin sengketa hasil pemilu tetap menjadi sengketa yang dibawa ke MK. Kedua sangat mungkin caleg yang merasa dirugikan berkeinginan mengajukan sengketa ke MK akan tetapi karena yang berhak mengajukan adalah partai politik maka sangat mungkin partai enggan mengajukan karena persoalannya lebih merupakan persoalan internal partai politik.

Pasca Pemilu ada dua kasus menonjol di DIY yang menarik untuk dicermati. Yaitu gagal dilantiknya caleg terpilih atas nama Drs. Idham Samawi dari PDIP, karena termasuk caleg yang direkomendasikan untuk tidak dilantik akibat tersangkut masalah korupsi APBD Kab. Bantul. Peristiwa ini sendiri sebenarnya cukup aneh mengingat tidak ada larangan bagi tersangka tindak pidana untuk mencalonkan diri, setelah terpilih melalui proses yang panjang justru tertunda pelantikannya karena status tersangka yang disandangnya. Akan lebih baik jika yang bersangkutan sejak awal dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota legislatif. Disisi yang lain kasus ini juga menunjukkan kurang selektifnya partai dalam menyeleksi kader untuk jabatan politik, sehingga kader yang bermasalah hukum tetap dicalonkan. Pada sisi yang lain masyarakat pemilih juga menunjukkan sikap kurang peduli terhadap status tersangka yang disandang seorang kandidat. Hal ini terbukti caleg yang bersangkutan tetap dipilih bahkan memperoleh suara terbanyak di partainya.

Kasus kedua yang cukup menonjol adalah kasus caleg terpilih Ambar Polah yang dipecat mahkamah partai Demokrat sebagai akibat perseteruannya dengan sesama caleg partai Demokrat Roy Suryo. Masalah ini sebenarnya

sudah muncul sejak rekapitulasi hasil pemilihan umum yang ternyata memenangkan Ambar. Disisi yang lain Roy Suryo mengklaim fihaknya dirugikan dengan pengalihan suara yang bersangkutan kepada Ambar. Menurut keterangan dari Bawaslu DIY sebenar bukti-bukti yang diajukan Roy Suryo kurang meyakinkan. Disisi yang lain Roy Suryo awalnya ingin membawa kasus ini ke MK tapi tanpa alasan yang jelas kemudian dibatalkan. Roy Suryo justru membawa masalah ini ke Mahkamah Partai. Mahkamah Partai sendiri kemudian memutuskan memberhentikan Ambar polah sebagai anggota partai Demokrat. Namun kasus ini hingga saat ini masih menggantung, karena tidak mudah memberhentikan anggota DPR, meskipun sudah dipecat dari partai politik pengusungnya. Kasus ini cukup menarik perhatian karena suara rakyat bisa diabaikan oleh mahkamah partai.

Konstelasi politik pasca pilleg di DIY ditandai polarisasi politik sebagai akibat polarisasi yang terjadi pada waktu pilpres. Perseteruan antara KMP dengan KIH ditingkat nasional mengimbas pada tingkat lokal dan regional. DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota ikut terimbas perseteruan KMP vs KIH tersebut. Akibatnya pembentukan alkap dewan menjadi tertunda dan fungsi-fungsi dewan pada gilirannya tidak dapat digunakan akibat kuatnya polarisasi politik diantara dua kelompok. Bahkan DIY terancam sanksi dari Depdagri akibat lambatnya pembahasan APBD 2015 sebagai akibat polarisasi politik. Hal yang kurang lebih sama terjadi di semua kabupaten/kota di DIY.

## **Rekomendasi**

Berdasarkan analisis di atas ada beberapa rekomendasi untuk perbaikan pemilu ke depan. Pertama, terkait dengan sistem pemilu proporsional terbuka. Salah satu kritik terpenting terhadap sistem proporsional terbuka adalah karakter kompetisi terbuka antar caleg. Regulasi yang mengatur peserta pemilu

adalah partai politik dan mengabaikan individu caleg sebagai peserta pemilu menjadi tidak memadai untuk mengakomodasi dinamika sengketa dan konflik yang terjadi dalam pemilu legislatif. Tidak kompatibelnya regulasi terkait partai politik dengan realitas dinamika politik yang terjadi membuat kesulitan dalam penegakan hukum pemilu yang pada gilirannya akan menurunkan efektifitas pengelolaan sengketa pemilu. Hal ini menjadi sumber ketidakpuasan terhadap pemilu dan penegakan hukum pemilu.

Kedua, terkait dengan regulasi pemilu yang terkait dengan dana kampanye dan pembiayaan politik juga masih sangat kurang memadai. Perlu dipertimbangkan keterkaitan regulasi dana kampanye dengan politik uang. Pencegahan politik uang dapat dimulai dengan meningkatkan transparansi dana kampanye baik individual caleg maupun partai politik. Ini sangat penting supaya penindakan money politik tidak semata-mata pada aspek memberikan uang, barang dan janji tertentu kepada pemilih yang sebenarnya adalah konsekuensi logis dari tidak transparansinya pendanaan kampanye para caleg. Hal ini perlu diatur dengan jelas karena tidak ada caleg yang secara resmi melaporkan dalam laporan dana kampanyenya berapa banyak yang digunakan untuk *vote buying*.

Ketiga, perlunya mendorong tanggungjawab dan transparansi partai politik terhadap aspek-aspek penyelenggaraan pemilu. Partai politik tidak hanya bertindak sebagai peserta pemilu tapi juga harus terlibat secara aktif terlibat mensukseskan pemilu dengan terlibat aktif dalam semua tahapan pemilu termasuk dalam pendaftaran pemilih. Salah satu yang perlu ditingkatkan transparansinya adalah dalam proses pencalonan dan seleksi para calon anggota legislatif yang diusulkannya. Pemilu adalah sebuah proses, sedangkan partai politik adalah yang menentukan berhasil atau tidaknya proses itu. Termasuk di dalam isu ini adalah pelaksanaan fungsi-fungsi ideal dari partai politik, utamanya

fungsi pendidikan politik dan fungsi rekrutmen. Belum ada aturan yang mendorong partisipasi masyarakat dalam proses rekrutmen politik.

Keempat, perlu diperbaiki mekanisme rekrutmen penyelenggara pemilu terutama ditingkat ad hoc yang seringkali merupakan elemen paling lemah dalam penyelenggaraan pemilu. Perbaikan syarat dan mekanisme perlu dilakukan termasuk memperhatikan elemen profesionalisme dan netralitas sangat penting.

Kelima, dari sisi pengawasan dan penegakan hukum perlu ditingkatkan upaya penegakan hukum, sehingga kesan pembiaran terhadap pelanggaran hukum selama periode pemilu dapat dikurangi. Ini akan meningkatkan kepercayaan dan integritas pemilu secara keseluruhan. Keengganan penegak hukum menindak pelanggaran-pelanggaran pemilu dapat menimbulkan ketidakpercayaan kepada hasil pemilu, tapi juga dapat meningkatkan eskalasi konflik. Perlu difikirkan juga perlindungan hukum terhadap saksi maupun pelapor tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran lainnya agar tidak terjadi intimidasi terhadap mereka. Adanya perlindungan hukum ini akan meningkatkan kepercayaan diri masyarakat untuk berperan serta dalam pemberantasan tindak pidana pemilu maupun kecurangan pemilu.

Keenam perlu diakomodasi mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kerangka regulasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penanganan sengketa pemilu. Perlu juga diperhatikan pentingnya kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu. Pemahaman mengenai sengketa pemilu juga perlu diperluas hingga dapat mencakup sengketa antar caleg tidak hanya antar partai tapi juga internal partai terutama terkait dengan sistem proporsional terbuka. Demikianlah beberapa rekomendasi yang perlu dipertimbangkan untuk perbaikan kedepan. □

## DAFTAR PUSTAKA

- Edward Aspinall. "Parliament and Patronage." *Journal of Democracy*, Vol. 25, No. 4, 2015, hal. 96-110.
- Nathan W. Allen. "Clientelism and the personal vote in Indonesia." *Electoral Studies*, Vol. 37, 2015, hal. 73-85.
- Nankyung Choi. "Local Elections and Party Politics in Post-Reformasi Indonesia: A View from Yogyakarta." *Contemporary Southeast Asia*. Vol. 26, No. 2, 2004, hal. 280-301.
- Laporan Penelitian Perilaku Memilih Masyarakat di DIY dalam Model Patronase-Klientelisme: Studi Kasus di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, dan Kabupaten Kulon Progo. Jurusan Politik Pemerintahan Fisipol UGM. 2014.
- Yuki Fukuoka dan Chanintira na Thalang. "The legislative and presidential elections in Indonesia in 2014." *Electoral Studies*, Vol. 36, 2014, hal. 210-239.
- Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh KPU DIY.
- Dokumen Evaluasi Pileg 2014 yang disusun oleh Bawaslu DIY.
- <http://jogjakartanews.com/baca/2014/04/18/1533/hanafi-rai-lolos-dari-tuduhan-money-politic-lsm-pesimis-terhadap-bawaslu> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).
- <http://jogja.antaranews.com/print/321745/polresta-proses-pemukulan-di-kantor-bawaslu-diy> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).
- <http://jogja.tribunnews.com/2014/04/19/breaking-news-pelapor-money-politic-dianiaya-di-depan-kantor-bawaslu-diy/> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).

<http://news.detik.com/read/2014/04/09/211112/2550551/1562/bawaslu-diy-soroti-kasus-surat-suara-tertukar?n992204fksberitadsfsf> (diakses pada tanggal 27 Desember 2014).



## BAB 4

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014: PROVINSI ACEH

*Mawardi Ismail dan Ayi Jufridar*<sup>134</sup>

### Pengantar

#### a. Latar Belakang

Provinsi Aceh berada di bagian paling barat Indonesia. Provinsi yang luasnya 5.677.081 ha dan jumlah penduduk 4.693.900 jiwa, terdiri atas 18 kabupaten dan tiga kota, 289 Kecamatan, 778 mukim dan 6.493 gampong (desa)<sup>135</sup>. Provinsi ini masih tergolong agraris, dimana sebagian besar penduduknya masih tergantung pada pertanian. Pertanian masih merupakan sektor yang memberikan porsi paling besar dalam penyerapan tenaga kerja yakni 46,86 persen diikuti oleh sektor jasa (19,67 persen, dan perdagangan (15,70 persen). Sisanya sektor industri pengolahan (4,11 persen) dan lainnya (13,66 persen)<sup>136</sup>.

Aceh merupakan salah satu provinsi yang memiliki kekhususan dalam bidang pemerintahan daerah. Kekhususan ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Undang-Undang Nomor 11

---

134 Mawardi Ismail adalah dosen pada Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala dan Ayi Jufridal adalah anggota KPU Lhokseumawe

135 BAPPEDA Aceh dan BPS Aceh, *Aceh Dalam Angka*, (2013), hlm.3.

136 *Ibid.* hlm. 32.



Tahun 2006 mengatur juga tentang Pemiluhan Umum Legislatif, khususnya tentang keikutsertaan partai politik lokal, serta tentang lembaga penyelenggara pemilihan umum. Ketentuan ini merupakan implementasi dari MoU Helsinki yang ditandatangani Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005.<sup>137</sup>

Pemilu legislatif 2014 di Aceh berlangsung lancar dan aman di tengah merebaknya kekhawatiran adanya aksi teror seperti kekerasan, pembakaran, pengrusakan, dan pemukulan. Beberapa kasus kekerasan yang terjadi sebelum pemungutan suara antara lain pembakaran kendaraan kader Partai Nasional Aceh (PNA) di Aceh Utara, penembakan kader partai PNA di Kabupaten Pidie dan Aceh Utara, penculikan kader PNA di Aceh Utara, pembakaran Posko Nasdem di Aceh Utara, penculikan kader Nasdem di Aceh Timur, serta sejumlah aksi kekerasan lainnya. Di tengah teror kekerasan tersebut, pemungutan dan penghitungan suara tanggal 9 April 2012 berjalan lancar.

Dengan kekhususan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, terdapat sejumlah perbedaan pelaksanaan pemilu legislatif di Aceh dengan pemilu di daerah lainnya di Indonesia, terutama pada sistem rekrutmen penyelenggara, nama penyelenggara, jumlah calon anggota legislatif dan persyaratan tambahan, serta adanya keikutsertaan partai politik lokal. Perbedaan tersebut menimbulkan polemik dalam proses pelaksanaan tahapan demi tahapan pemilu di Aceh.

Jumlah pemilih dalam pileg di Aceh yang tercatat dalam DPT, DPTB, DPK, dan DPKTB tercatat 3.370.844 pemilih. Sementara itu yang menggunakan hak pilih berjumlah 2.615.264 atau 77,58 persen. Jumlah suara tidak sah untuk DPR adalah 11,43 persen, untuk DPD 14,34 persen, dan untuk

---

137 Lebih lanjut, lihat Poin 1.1.1, dan 1.1.2. dalam Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (MoU Helsinki) Tanggal 15 Agustus 2005.

DPR Aceh 8,26 persen.<sup>138</sup>

Pemilu legislatif di Aceh juga melibatkan tujuh anggota KIP Provinsi, 115 anggota KIP di 23 kabupaten dan kota, 1.445 anggota PPK di 289 PPK, 19.365 anggota PPS di 6.455 desa/gampong, serta 75.873 anggota KPPS yang bekerja di 10.839 TPS yang tersebar di seluruh Aceh.<sup>139</sup>

#### b. Ruang Lingkup dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini meliputi penelitian terhadap kerangka hukum (*legal framework*), pelaksanaan pemilihan umum dan hal-hal lain yang terkait dengan pemilihan umum legislatif di Aceh.

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mengetahui dan menjelaskan tentang kerangka hukum (*legal framework*) yang ada, terutama yang berlaku di Aceh, serta bagaimana pelaksanaan pemilihan umum legislatif 2014 berlangsung di Aceh.

#### c. Metodologi Penelitian

##### - Lokasi dan Populasi penelitian

Penelitian dilakukan di Provinsi Aceh, sedangkan yang menjadi populasinya adalah semua pihak dan semua hal yang terkait dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif, yang meliputi kerangka hukum (*legal framework*), penyelenggara, pemantau, peserta, pemilih dan pengamat/akademisi.

##### - Cara pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

1. Melakukan kajian terhadap dokumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu, antara lain: buku, peraturan perundang-undangan, media cetak, dokumen

138 KIP Provinsi Aceh (2014).

139 Ibid (2014).

- lainnya dari penyelenggara seperti berita acara rapat, surat-surat, serta data tertulis lainnya.
2. Wawancara dengan narasumber, meliputi: Penyelenggara (KIP, Bawaslu dan, pemeriksa daerah DKPP); pengurus partai politik (nasional dan lokal); akademisi, pengamat dan pemantau, serta pemilih.
  3. Observasi langsung di lapangan terhadap sejumlah tahapan pemilu legislatif (penelitian partisipatif).

### **Aspek Pengaturan (*Electoral Law*)**

Ketentuan hukum yang berlaku untuk pelaksanaan pemilihan umum legislatif di Aceh pada umumnya adalah sama dengan yang berlaku secara nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, kecuali yang diatur lain dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Ketentuan tentang pemilihan umum untuk anggota DPR-RI dan DPD-RI, sepenuhnya mengikuti ketentuan yang berlaku secara nasional. Persoalan hukum yang ada terkait dengan adanya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, yang terkait dengan lembaga penyelenggara, keikutsertaan partai politik lokal untuk pemilihan umum anggota DPRA/DPRK, dan beberapa penyimpangan terkait dengan pencalonan anggota DPR Aceh (untuk provinsi) dan DPRK (untuk kabupaten dan kota).

#### **a. Nama Lembaga Penyelenggara**

Ada perbedaan regulasi tentang nama dan pembentukan lembaga penyelenggara serta proses rekrutmen anggotanya. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, lembaga penyelenggara pemilihan umum anggota DPR-RI, DPD-RI, dan DPRD di Aceh adalah Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh dan KIP Kab/Kota di Aceh (nama lain untuk KPUD).

Ketentuan tentang KIP diatur dalam UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, sementara ketentuan tentang KPUD di provinsi lain diatur dalam UU No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Ketentuan tentang KIP dalam UU No.11 Tahun 2006, diakui keberadaannya berdasarkan Pasal 123 UU No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Menilik sejarahnya, KIP sebagai nama lembaga penyelenggara pemilihan umum berasal dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh dalam Bentuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (tatkala itu secara nasional belum ada lembaga bernama KPU). Dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 disebutkan pemilihan diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan<sup>140</sup> yang membahas tentang tugas-tugas dalam pemilihan kepala daerah secara langsung (yang secara nasional belum dilaksanakan). Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, lembaga bernama KIP tersebut diberikan tugas untuk menyelenggarakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.<sup>141</sup>

Pasal 57 ayat (1) UU No.11 Tahun 2006 menetapkan bahwa anggota KIP Aceh berjumlah 7 (tujuh) orang, dan anggota KIP kabuten/kota berjumlah 5 (lima) orang. Anggota KIP Aceh diusulkan oleh DPRA, dan anggota KIP Kab/Kota diusulkan oleh DPRK. Pengusulan anggota KIP dilakukan dengan pembentukan tim *ad hoc*, oleh DPR Aceh dan DPRK.

Sejumlah komisioner dan sekretariat KIP di Aceh mengakui<sup>142</sup>, perbedaan nama lembaga tersebut memberikan permasalahan tersendiri dalam pelaksanaan pemilu di Aceh. Dalam proses pencairan anggaran yang bersumber dari APBN, KIP di Aceh harus menggunakan stempel Komisi Pemilihan

140 Lebih lanjut, lihat Ahmad Farhan Hamid, Jalan Damai Nanggroe Endatu, Suara Bebas, (Jakarta, 2006), hlm. 95.

141 Lihat Pasal 1 Ayat 12 dan Pasal 56 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006.

142 Evaluasi KIP se-Aceh, (Banda Aceh, 17 November 2014).

Umum, demikian juga dengan penyebutan nama lembaga ketika mendapatkan tugas atau mengikuti kegiatan di luar daerah, hanya menggunakan stempel KPU<sup>143</sup>. Dalam surat edaran dan peraturan yang diterbitkan KPU, nama KIP juga sering luput dari perhatian. KPU cenderung menggeneralisir penyebutan lembaga sebab hanya di Aceh satu-satunya yang menggunakan nama KIP, kendati dalam beberapa surat edaran, KPU juga mulai terbiasa menggunakan sebutan KIP bagi penyelenggara pemilu di Aceh.

Sebelumnya, KIP Aceh tidak memiliki dasar hukum mengenai tata naskah dinas sehingga mereka tetap menggunakan dua stempel, dua lambang, dan dua nama lembaga untuk satu kedinasan. Baru belakangan ini KIP Aceh membuat tata naskah dinas yang menjadi dasar hukum penggunaan dua lambang dua stempel dan dua nama lembaga.

Pada pilkada 2006, KIP Aceh bahkan pernah memakai lambang Pemerintah Daerah Provinsi Aceh tanpa ada yang mempersoalkan legalitasnya, seolah lembaga independen tersebut merupakan bagian dari satuan kerja dinas Pemerintah Aceh. Seperti diakui oleh Ridwan Hadi, selain mengganggu irama hubungan antara KPU dengan KIP di Aceh, perbedaan tersebut juga mengganggu tata pengelolaan keuangan. Meski sudah ada dasar hukum bahwa KIP di Aceh merupakan bagian dari KPU, dasar tersebut tidak diakui dalam pengelolaan keuangan. Bahkan, terkadang masalah kecil menjadi serius dalam pertanggungjawaban keuangan seperti kegiatan yang didanai dari APBN, tetapi lambang di spanduk telanjur menggunakan KIP. Secara fisik, lambang KIP dengan KPU tidak berbeda, hanya pada nama lembaga saja. Ditambahkan Ridwan Hadi, dalam aturan pengangkatan sekretaris pun tidak mengatur tentang tata cara pengangkatan sekretaris KIP, melainkan pengangkatan sekretaris KPUD. Untuk pengaturan

---

143 Darmansyah, Sekretaris KIP Aceh, Wawancara, tanggal 17 November 2014.

tata persuratan, KIP Aceh harus menyesuaikan diri terhadap perbedaan tersebut<sup>144</sup>.

Masalah hukum lainnya adalah ada perbedaan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 126 UU Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Pemerintah Aceh beranggapan bahwa pembiayaan penyelenggaraan pemilu didanai oleh APBN, oleh karenanya tidak dapat dibantu melalui APBA. Akibatnya, sampai sekarang, KIP Aceh belum menerima bantuan dana dari Pemerintah Aceh, sehingga sebagian programnya yang tidak cukup atau tidak mendapat alokasi dana dari APBN, tidak dapat dilaksanakan. Padahal, ketentuan perundang-undangan memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyalurkan bantuan pemilu kepada KPUD, sejauh tidak tumpang tindih dengan alokasi dalam APBN. Kemendagri kemudian menerbitkan surat edaran yang antara lain menyebutkan item-item kegiatan kepemiluan yang bersumber dari APBD, terutama untuk kegiatan sosialisasi yang tidak dialokasikan dalam APBN. Namun, surat edaran Kemendagri tersebut tidak dilaksanakan semestinya oleh Pemerintah Provinsi Aceh. Sedangkan di kabupaten dan kota, kondisinya lebih beragam. Sebagian pemerintahan kabupaten dan kota mengalokasikan dana untuk kegiatan KIP kabupaten dan kota, sedangkan sebagian lainnya tidak mengalokasikan dana dengan berbagai alasan.

### **b. Rekrutmen KIP Aceh dan KIP Kabupaten/Kota**

Rekrutmen Komisi Independen Pemilihan (KIP) di Aceh yang dilakukan DPR Aceh untuk anggota KIP Provinsi Aceh serta oleh DPRK untuk anggota KIP kabupaten dan kota, menyisakan potensi konflik kepentingan serta potensi persoalan independensi dan kapasitas lembaga serta output yang dihasilkan. Rekrutmen anggota penyelenggara Pemilu

---

144 Ridwan Hadi, Ketua KIP Aceh, Wawancara, tanggal 17 November 2014.

oleh DPRA/DPRK ditengarai tidak dapat menghasilkan penyelenggara pemilu yang independen, karena DPRA/DPRK dipengaruhi oleh partai politik dominan<sup>145</sup>.

Proses rekrutmen komisioner KIP Aceh dan KIP kabupaten dan kota dimulai dengan pembentukan panitia seleksi berjumlah lima orang oleh Komisi A DPR Aceh dan DPRK setempat. Pengumuman penerimaan anggota timsel tersebut dilakukan secara terbuka melalui media massa yang dilakukan oleh sekretariat DPRA dan DPRK masing-masing kabupaten/kota. Untuk terpilih menjadi anggota panitia seleksi, harus mengikuti ujian tertulis dan wawancara dengan Komisi A DPRA/ DPRK masing-masing kabupaten/kota.

Standarisasi dan keterbukaan di masing-masing daerah terhadap kapasitas tim seleksi yang lulus sangat beragam. Di Kota Lhokseumawe, beberapa peserta berkapasitas baik yang sudah dikenal publik, justru tidak lulus. Namun, ada juga anggota panitia seleksi dinilai cukup punya kapasitas. Dengan kekuasaan penuh yang dimiliki Komisi A, membuat mereka bisa saja menitipkan orang-orangnya dalam panitia seleksi dan komisioner yang akan diluluskan.<sup>146</sup>

Pertanyaan dalam ujian tertulis bagi calon komisioner di sejumlah kabupaten dan kota, tidak mencerminkan kemampuan calon dalam melaksanakan tugas sebagai komisioner. Sebut saja, dalam ujian tertulis di Kota Lhokseumawe, terdapat pertanyaan: Siapa saja yang menandatangani Perjanjian Helsinki antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Pertanyaan-pertanyaan lainnya lebih bersifat hafalan pasal dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, termasuk pertanyaan berapa jumlah pasal dan bab dalam UU No.11 Tahun 2006.

---

145 Arios Nivada ( The Aceh Institute ) Banda Aceh, Pemantau Pemilu di Aceh, Wawancara tanggal 22 November 2014.

146 Teuku Kemal Fasya (2014), pengamat politik Universitas Malikussaleh, Wawancara tanggal 17 November 2014.

*Fit and Proper Test* di Kabupaten Aceh Utara sempat bermasalah karena Komisi A DPRK menggugurkan calon komisioner dengan alasan tidak lulus uji mampu baca al-Quran. Padahal, tidak ada dasar hukum manapun termasuk dalam UU No.11 Tahun 2006 yang memberi ruang bagi Komisi A untuk menjatuhkan calon komisioner karena persyaratan membaca Al-Quran. UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh memerintahkan DPRK untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutatan terhadap 15 calon anggota KIP dan kemudian memberi peringkat satu sampai lima sebagai komisioner terpilih serta peringkat enam sampai 10 sebagai calon pergantian antarwaktu.

Persoalan tersebut membuat Ketua Komisi A DPRK Aceh Utara, Amiruddin B, sempat dilaporkan ke polisi dengan tudingan pencemaran nama baik. Sejumlah calon komisioner yang dinilai tidak bisa membaca Al-Quran menggugat dan Amiruddin B sempat diperiksa polisi kendati kasus itu kemudian menguap tanpa penyelesaian tuntas.

Di kabupaten dan kota lain di Aceh, persoalan hukum juga terjadi dalam rekrutmen anggota KIP. Di Kabupaten Aceh Tengah dan Bener Meriah, hasil seleksi yang dilakukan Komisi A tidak mendapat pengesahan oleh rapat paripurna karena pimpinan dewan menolak mengaggendakan rapat paripurna. Pemberitaan media waktu itu menyebutkan, pimpinan dewan menolak karena tidak ada "orangnya" yang lulus dalam lima besar komisioner. Di Aceh Tengah kemudian muncul dua versi anggota KIP, yakni versi Komisi A dan versi hasil paripurna DPRK. Anggota KIP Aceh Timur yang tidak diluluskan paripurna DPRK (DPR Kabupaten/Kota), secara terang-terangan menyebutkan dirinya bersama sejumlah teman-teman sudah menyerahkan sejumlah uang kepada Ketua Komisi A DPRK Aceh Tmur. Komposisi keanggotaan KIP Aceh Timur kemudian sampai ke PTUN dan PT-TUN yang mengesahkan anggota KIP Aceh Timur yang benar adalah versi Komisi



A (sementara anggota KIP versi paripurna DPRK sudah menyelesaikan tugasnya dalam pemilu legislatif dan pemilu presiden. Sampai sekarang, keputusan PTUN tersebut belum bisa dieksekusi). Tolak-tarik kepentingan antara Komisi A, paripurna DPRK, serta kepentingan kepala daerah membuat KIP Aceh sempat membuat terjadinya kekosongan komisioner di Kabupaten Aceh Tengah, Bener Meriah, Aceh Timur, dan Kabupaten Nagan Raya. Tugas-tugas kepegiluan di empat kabupaten tersebut diambilalih KIP Aceh.<sup>147</sup>

Rekrutmen penyelenggara pemilu di Aceh yang dilakukan dewan, disahkan oleh KPU, dan dilantik oleh gubernur untuk KIP provinsi; dan bupati/walikota untuk KIP kabupaten/kota, menciptakan rangkaian birokrasi panjang dan memberi peluang terhadap masuknya intervensi berbagai kepentingan, apalagi di tengah kondisi keterbukaan di daerah yang masih rendah. Di Kabupaten Aceh Tengah, setelah turunnya SK keanggotaan KIP dari KPU, ternyata belum menyelesaikan masalah. Bupati Aceh Tengah menolak melantik komisioner terpilih. Berkali-kali KIP Aceh menyurati Bupati Aceh Tengah untuk melantik, bahkan bertemu langsung. Namun, pelantikan tetap tidak dilakukan Bupati Aceh Tengah sampai kemudian datangnya surat dari gubernur Aceh.

Proses *fit and proper test* anggota KIP di sejumlah kabupaten dan kota di Aceh – sebagaimana pemberitaan tidak berlangsung transparan, tidak bisa diakses masyarakat dengan mudah. Di beberapa daerah seperti Aceh Utara dan Lhokseumawe, kualitas pertanyaan anggota dewan tidak berkorelasi dengan kemampuan calon komisioner untuk melaksanakan tugas selaku penyelenggara pemilu. Misalnya, pertanyaan siapakah yang membuat lambang Indonesia sekadar menyebut satu contoh.<sup>148</sup>

---

147 Ridwan Hadi SH, ketua KIP Aceh, wawancara tanggal 7 Desember 2014.

148 Rizwan Haji Ali, anggota KIP Aceh Utara, wawancara tanggal 13 November 2014.

Menurut Ridwan Hadi, rekrutmen yang tidak dilakukan lembaga satu tingkat di atasnya tidak menciptakan hubungan emosional yang kental di antara komisioner kabupaten/kota, provinsi, dan pusat. Salah satu tugas dari anggota KIP kabupaten/kota adalah membantu tugas-tugas yang diberikan KIP provinsi. Ketika diseleksi oleh lembaga lain, loyalitas anggota KIP kabupaten/kota tidak sama jika diseleksi oleh KPU Provinsi seperti yang berlaku di daerah lain di seluruh Indonesia. Pelantikan KIP yang berbeda jadwal juga menyulitkan pelaksanaan rapat kerja untuk pembekalan kerja-kerja komisioner kabupaten/kota. KIP Aceh kesulitan menyusun jadwal karena ketika KIP di sebuah kabupaten sudah mulai bekerja, KIP di kabupaten lain malah belum terbentuk.

### **c. Rekrutmen Bawaslu Aceh**

DPR Aceh dan Gubernur Aceh menganggap kewenangan pengawasan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang ada pada Panitia Pengawas Sistem Rekrutmen Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) juga dipahami berbeda di Aceh oleh Bawaslu RI dengan DPR Aceh dan gubernur Aceh. Pemilihan yang bersifat *ad hoc*, dan kewenangan untuk mengusulkan anggota Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) tersebut ada pada DPRA dan DPRK masing-masing kabupaten dan kota. Padahal dalam UU No.11 Tahun 2006 disebutkan lembaga yang dibentuk oleh DPR Aceh bernama Panwaslih yang bertugas melakukan pengawasan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Perbedaan pandangan ini membuat pembentukan Bawaslu Aceh sempat terkatung-katung sehingga beberapa tahapan pemilu luput dari pengawasan.

DPR Aceh dan Pemerintah Aceh bahkan sempat mengancam akan menarik semua pegawai yang bekerja di sekterariat Bawaslu Aceh serta mengancam tidak akan mengizinkan penggunaan sarana perkantoran milik pemerintah daerah. Ancaman ini kemudian diwujudkan dengan keluarnya

surat dari Pemerintah Aceh kepada Bawaslu Aceh agar Bawaslu Aceh tidak menggunakan dan harus mengosongkan fasilitas gedung milik Pemerintah Aceh, serta Pemerintah Aceh akan menarik Pegawai Pemerintah Aceh yang selama ini diperbantukan pada Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) Aceh. Untungnya, sampai dengan sekarang, isi surat Pemerintah Aceh tersebut tidak direalisasikan, sehingga Bawaslu Aceh masih tetap menggunakan fasilitas kantor milik Pemerintah Aceh dan Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Aceh, juga masih tetap bekerja pada Sekretariat Bawaslu Aceh.

Ancaman ini membuat pembentukan Panwaslu di kabupaten dan kota juga tersendat. Panwaslu sangat berhati-hati dalam menggunakan pegawai sekretariat untuk menghindari terjadinya penarikan pegawai yang mengganggu proses pengawasan pemilu. Konflik tersebut juga menutup peluang Bawaslu Aceh dan Panwaslu Kabupaten/Kota untuk mendapatkan bantuan dana dari APBA/APBK untuk membiayai kegiatan yang alokasi anggarannya tak tercantum dalam DIPA APBN.

Polemik pembentukan Bawaslu Aceh dan Panwaslu Kabupaten/kota berawal ketika Bawaslu, sesuai dengan kewenangannya berdasarkan UU No.15 Tahun 2011 melakukan perekrutan calon anggota Bawaslu Aceh sebagai lembaga permanen untuk pengawasan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Ini dilakukan karena dalam UU No.11 Tahun 2006, hanya terdapat pengaturan tentang pembentukan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) sebagai lembaga *ad hoc*, untuk pengawasan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Sedangkan untuk Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden, sama sekali tidak ada pengaturannya dalam undang-undang tersebut (UU No.11 Tahun 2006)<sup>149</sup>.

---

149 Lihat ketentuan Pasal 60, Pasal 61 dan Pasal 62 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.

Sebaliknya, DPRA dan Pemerintah Aceh menganggap bahwa Panwaslih yang diatur dalam UU No.11 Tahun 2006, juga mengawasi Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden/Wakil Presiden, sehingga kewenangan pembentukannya ada pada DPRA/DPRK. Pendapat DPRA dan Pemerintah Aceh juga didasarkan pada Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh. Dalam Qanun ini disebutkan bahwa kewenangan Panwaslih adalah mengawasi seluruh tahapan pemilu, baik pemilu legislatif, pemilu presiden/wakil presiden maupun pemilu gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota.

Sebenarnya ketentuan yang diatur dalam Qanun ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 60 sampai dengan Pasal 62 UU No.11 Tahun 2006, yang ternyata hanya mengatur tentang Panwaslih untuk pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan wali kota/wakil wali kota. Panwaslih ini bersifat *ad hoc*, yang tugasnya berakhir tiga bulan setelah pelantikan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota (Pasal 60 Ayat 3). Keberadaan Qanun ini ternyata luput dari pengawasan pembentukannya yang seharusnya dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri sehingga terjadi penolakan Bawaslu oleh DPRA dan Pemerintah Aceh. Penolakan juga dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk Panwaslu di masing-masing daerah. Komisi A DPR Aceh bahkan sempat memanggil seluruh Komisi A kabupaten/kota untuk penyeragaman sikap menolak Panwaslu yang dibentuk oleh Bawaslu Aceh.

#### **d. Partai Politik Lokal dan Jumlah Calon Anggota DPRA/DPRK**

Keberadaan partai politik lokal di Aceh diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 95 UU Nomor 11 Tahun 2006, yang merupakan implementasi dari Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh

Merdeka, yang lebih dikenal dengan MoU Helsinki tanggal 15 Agustus 2005.<sup>150</sup> Ketentuan lebih lanjut tentang partai politik lokal di Aceh diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2007 Tentang Partai Politik Lokal di Aceh.

Keikutsertaan partai lokal di Aceh dalam pemilu legislatif untuk anggota DPR Aceh dan DPR kabupaten/kota di Aceh diatur dalam Pasal 80 sampai dengan Pasal 90 UU No.11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh. Menurut Pasal 80 Ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006, ketentuan lebih lanjut tentang pengaturan keikutsertaan partai lokal untuk memilih anggota DPRA dan DPRK di Aceh diatur dengan Qanun atau Peraturan Daerah Aceh.

Selanjutnya, Gubernur Aceh dengan persetujuan bersama DPRA menetapkan Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK. Pasal 17 Qanun tersebut memuat ketentuan bahwa daftar calon anggota DPR Aceh dan /DPR kabupaten dan kota di Aceh yang diajukan oleh partai lokal paling banyak 120 persen dari alokasi kursi di suatu daerah pemilihan. Ketentuan ini sebenarnya berasal dari ketentuan Pasal 54 UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu, yang juga dijadikan konsideran Mengingat pada Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008. Ketika ketentuan Pasal 54 UU No.10 Tahun 2008 Tentang Pemilu telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi dengan UU No.8 Tahun 2012, seharusnya ketentuan Qanun Aceh No.3 Tahun 2008 juga harus menyesuaikan diri dengan ketentuan baru tentang pemilu.

Di samping itu, ketentuan Qanun Nomor 3 Tahun 2008, sesuai dengan namanya juga hanya mengatur tentang keikutsertaan partai lokal (tidak termasuk partai nasional ) dalam pemilu legislatif di Aceh. Oleh karena itu adalah keliru

---

150 Lebih lanjut, lihat Poin 1.2.1. Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka ( MoU Helsinki ) Tanggal 15 Agustus 2005.

ketika ketentuan tentang partai lokal (terlepas dari apakah masih tetap berlaku), digunakan juga untuk partai nasional.

KIP Aceh berdalih bahwa mereka juga memberikan kewenangan mengajukan bakal calon 120 persen karena adanya kewajiban penyelenggara untuk memperlakukan peserta pemilu sama dan setara<sup>151</sup>. Ini juga dinyatakan dalam surat KIP Aceh Nomor 274/2181 tanggal 2 Juli 2013, sebagai jawaban terhadap surat Bawaslu Aceh Nomor 262/Bawaslu-Aceh/VI/2013 tanggal 6 Juli 2013, mengenai dasar hukum pengajuan bakal calon sebesar 120 persen yang ditetapkan dalam Keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013.

Ada ketidaktegasan KPU terhadap pelaksanaan regulasi yang menyangkut jumlah calon untuk bakal caleg DPRA/DPRK yang berasal dari partai nasional. KIP Aceh menanyakan kepada KPU tentang jumlah calon yang 120 persen ini, dan KPU menjawabnya dengan surat No.324/KPU/V/2013 tanggal 7 Mei 2013, yang isinya antara lain menegaskan bahwa jumlah bakal calon yang diajukan paling banyak 100 persen. Terhadap jawaban KPU ini, muncul protes dari DPRA dan Gubernur Aceh yang menilai KPU telah mengabaikan kekhususan Aceh. Mereka menginginkan agar semua partai politik di Aceh dapat mengajukan bakal calon paling banyak 120 persen dari alokasi kursi di sebuah daerah pemilihan. KIP Aceh menyetujui hal tersebut dengan menetapkan Keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang pengajuan bakal calon anggota DPRA/DPRK dari partai Politik dan Partai Politik Lokal sebanyak-banyaknya 120 persen dari alokasi kursi dari setiap daerah pemilihan. Namun dalam salah satu diktum keputusan KIP tersebut dinyatakan bahwa keputusan ini berlaku pada tanggal ditetapkan sampai dengan ada keputusan lebih lanjut dari KPU RI.

---

151 Ridwan Hadi, Ketua KIP Aceh, Wawancara tanggal 17 November 2014 di Banda Aceh.

Setelah melalui serangkaian pembicaraan antara DPRA, Pemerintah Aceh, Kementerian Dalam Negeri dan KPU, akhirnya KPU kembali mengirim surat kepada KIP Aceh No.410/KPU/VI/2013 tanggal 12 Juni 2013, yang isinya di samping menyatakan dapat menerima usulan bakal calon yang diajukan oleh partai nasional dan partai lokal sepanjang tidak bertentangan dengan UU Nomor 11 Tahun 2006, dan juga dengan surat ini KPU mencabut suratnya terdahulu yaitu Surat Nomor 324/KPU/V/2013. Pencabutan surat ini ditafsirkan oleh KIP Aceh sebagai persetujuan KPU terhadap Keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang pengajuan bakal calon anggota DPRA/DPRK dari partai politik dan partai politik lokal sebanyak-banyaknya 120 persen dari alokasi kursi dari setiap daerah pemilihan. Dan ini berarti berlakunya ketentuan Pasal 17 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK, untuk pengajuan caleg DPRA/DPRK dari Partai Nasional di Aceh. Atas dasar itu pula KIP Aceh membuat Keputusan Nomor 5 Tahun 2013.

Akibat keluarnya Keputusan KIP Aceh No.5 Tahun 2013, Bawaslu Aceh melaporkan anggota KIP Aceh ke DKPP sebagai pelanggaran etik, karena KIP Aceh melaksanakan tugas dan kewenangan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku dengan cara menerbitkan Keputusan KIP Aceh Nomor 5 Tahun 2013 tentang pengajuan bakal calon anggota DPRA/DPRK dari partai Politik dan Partai Politik Lokal sebanyak-banyaknya 120 persen dari alokasi kursi dari setiap daerah pemilihan. Sayangnya DKPP tidak mengadili pengaduan tersebut dan mengembalikannya untuk diselesaikan secara internal<sup>152</sup>. Akibatnya, tidak ada kepastian hukum tentang apa yang menjadi dasar hukum bagi pengajuan bakal calon anggota DPRA/DPRK maksimal 120 persen, dan juga

---

152 Tgk. Asqalani (Ketua Bawaslu Aceh), Wawancara tanggal 2 Desember 2014 di Banda Aceh.

tidak jelas apakah KIP Aceh berwenang membuat peraturan (walaupun disiasati dalam bentuk keputusan).

Adapun parpol peserta pemilu menyikapi beragam mengenai keputusan KIP Aceh yang membolehkan pengajuan caleg 120 persen. Sebagian parpol, termasuk parpol nasional, ikut mengajukan caleg dengan kuota 120 persen. Sebagian yang lain, mengabaikan ketentuan tersebut. Pemberlakuan penambahan kuota caleg sebanyak 120 persen terjadi menjelang *injury time*”perbaikan berkas persyaratan sehingga sudah tidak terkejar lagi oleh parpol, kecuali bagi parpol lokal yang sejak awal menyiapkan calegnya sejumlah 120 persen dari alokasi kursi. Penambahan kuota ini kemudian juga berimplikasi terhadap anggaran karena adanya persyaratan uji mampu baca Al-Quran yang sebenarnya sudah dilaksanakan dalam beberapa putaran, tetapi hari dilaksanakan kembali untuk caleg tambahan 120 persen yang diajukan kemudian.

Mengenai Keputusan KIP Aceh tentang caleg 120 persen ini, sebenarnya Pasal 119 UU Nomor 15 Tahun 2011 secara tegas menyatakan bahwa yang berwenang membuat peraturan terkait pemilu adalah KPU. Dalam hal ini Prof Faisal A Rani juga menyatakan bahwa tanpa adanya pendelegasian yang tegas, KIP Aceh tidak berwenang membuat peraturan.<sup>153</sup> Bahkan Keputusan KIP Aceh tersebut yang berisikan peraturan, cacat hukum.<sup>154</sup>

#### **e. Syarat Tambahan Untuk Calon Anggota DPRA/ DPRK**

Salah satu hak partai politik lokal menurut Pasal 80 Ayat (1) huruf e UU Nomor 11 Tahun 2006 adalah “mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPRA dan DPRK. Selanjutnya

153 Faisal A.Rani, Akademisi/Dekan Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Wawancara tanggal 27 November 2014 di Banda Aceh.

154 Zainal Abidin, Anggota Tim Pemeriksa Daerah Aceh (TKPP), Wawancara tanggal 18 November 2014.



dalam pasal 80 Ayat (2) UU tersebut diatur bahwa pelaksanaan ketentuan pengajuan calon sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf e, diatur dengan Qanun Aceh. Atas dasar ketentuan Pasal 80 Ayat (2) inilah, kemudian lahir Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPRK.

Dalam Qanun ini diatur tentang syarat yang harus dipenuhi bagi setiap calon yang diajukan oleh partai politik lokal untuk anggota DPRA dan DPRK. Salah satu syarat yang diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf c qanun tersebut adalah wajib mampu membaca Al-Quran. Syarat wajib mampu membaca Al-Quran yang merupakan syarat untuk caleg DPRA/DPRK dari partai lokal sebagaimana diatur dalam Pasal 13 Ayat (1) huruf c Qanun Aceh No.3 Tahun 2008 tersebut, diterapkan juga untuk calon anggota DPRA/DPRK dari partai nasional. Padahal Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tersebut hanya mengatur syarat untuk calon anggota DPRA/DPRK dari partai lokal.

Untuk memberi kesan adanya dasar hukum tentang wajib mampu membaca Al-Quran bagi calon anggota DPRA/DPRK dari partai nasional, KIP Aceh mengeluarkan Keputusan Nomor 03 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Uji Mampu Baca Al-Quran. Tindakan KIP ini luput dari pengawasan Bawaslu, dan karenanya diterima sebagai produk hukum yang mengikat. Persoalannya adalah, apakah ketentuan dari Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2008 tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA/DPRK berlaku juga untuk calon anggota DPRA/DPRK dari partai nasional. Di samping itu, apakah KIP berwenang membuat Peraturan (walaupun disiasati dalam bentuk Keputusan). Menurut ketentuan Pasal 119 UU No.15 Tahun 2011, hanya KPU yang berwenang membuat Peraturan.

## Proses Pemilu (Electoral Process)

### a. Pendaftaran Pemilih

Pendaftaran pemilih merupakan salah satu permasalahan dalam pemilu legislatif di Aceh. KIP Aceh mencatat, data awal yang bersumber dari Daftar Agegrat Kependudukan (DAK) dan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang diserahkan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil tidak valid. KIP Aceh mengklaim, dari data yang belum valid itu mereka melakukan pemutakhiran data pemilih. Akibatnya, proses pemutakhiran data pemilih tidak bisa dilaksanakan dengan baik, sehingga masih ada beberapa persoalan menjelang pemungutan dan penghitungan suara, di antaranya masih terdapat pemilih ganda atau pemilih yang tercatat di dua tempat.<sup>155</sup>

KIP kabupaten dan kota tidak berani mencoret seorang pemilih karena sampai menjelang pemilihan, belum ada kejelasan pemilih bersangkutan akan menggunakan hak pilih di mana. Selain itu, masih ada pemilih yang belum memiliki nomor NIK/NKK, serta masih tercatat pemilih yang sudah meninggal.

Ketua Pokja Pemutakhiran Data Pemilih KIP Aceh Utara, Rizwan Haji Ali, menyebutkan ketika membersihkan data pemilih yang digunakan dalam pemilu legislatif, mereka sudah mencoret pemilih yang sudah meninggal setelah adanya keterangan dari kepala desa. Petugas di lapangan, lebih berani mencoret pemilih yang sudah meninggal dibandingkan dengan pemilih ganda, karena lebih mudah dikonfirmasi. Namun, setelah pemutakhiran dilakukan, daftar pemilih yang dikirimkan KPU masih berupa data lama, dimana masih tercantum nama pemilih yang sudah meninggal.

Seorang pemilih ganda tercatat dengan berbagai sebab, di antaranya karena pemilih yang bekerja dan kuliah di tempat lain, pemilih yang pindah tetapi tidak melaporkan kepindahannya

---

155 KIP Aceh, *Laporan Evaluasi Pemilu 2014*.

di daerah asal untuk dicoret dari daftar pemilih, termasuk pemilih menikah lagi di daerah lain. Berbagai kegiatan demografi pemilih tersebut tidak dilaporkan kepada petugas di daerah baik daerah baru maupun daerah asal sehingga pemilih bersangkutan tercatat di dua tempat.

Rizwan juga menyebutkan adanya penetapan DPT berkali-kali dalam pemilu legislatif dan pilpres 2014 lalu. Keadaan ini membingungkan peserta pemilu mengenai akurasi data dan profesionalisme penyelenggara. KIP dinilai tidak bekerja profesional karena data pemilih tetap selalu berubah dan penetapannya dilakukan berkali-kali.

Masalah lemahnya petugas pantarlih juga menjadi penyebab lemahnya akurasi data pemilih. Banyak petugas ditengarai tidak turun ke lapangan untuk memutakhirkan data pemilih, tetapi hanya duduk di warung kopi yang mencoret serta menambah daftar pemilih berdasarkan informasi yang didengar dari berbagai sumber yang diragukan keakurasiannya. Dalam beberapa kasus, petugas pantarlih yang itu-itu saja membuat ia mengetahui secara detail. Namun, dalam bekerja sudah seharusnya tidak mengandalkan daya ingat semata dan informasi siapa saja yang ada di warung kopi.<sup>156</sup>

Partisipasi pemilih sangat rendah dalam pemutakhiran data pemilih. Observasi di sejumlah desa di Kabupaten Aceh Utara membuktikan, hampir tidak ada pemilih yang memastikan apakah namanya masuk dalam daftar pemilih sementara (DPS) atau tidak. Pemilih tidak mau proaktif untuk melihat siapa saja yang sudah masuk dalam DPS. Di Aceh Utara, selain penempelan DPS di tempat ramai, juga dilakukan pengumuman melalui pengeras suara di *meunasah* (surau) agar pemilih secara proaktif melihat nama mereka, nama keluarga, dan orang yang dikenal sudah tercantum sebagai pemilih.

---

<sup>156</sup> Rizwan Haji Ali, Ketua Pokja Pemutakhiran Data Pemilih KIP Aceh Utara, Wawancara tanggal 13 November 2014 di Lhokseumawe.

Pemilih cenderung menunggu datangnya surat undangan menjelang pemungutan suara.

Permasalahan juga terjadi terhadap pemilih di Lembaga Permasyarakatan (LP) yang tidak memiliki KTP. Data pemilih di LP juga sangat mudah berubah bahkan satu hari menjelang pemungutan suara. Dalam hal ini, KIP berkordinasi dengan petugas LP dan Disdukcapil agar pemilih di LP tetap bisa menggunakan hak pilih.

### **b. Verifikasi Partai Politik**

Implikasi adanya partai politik lokal di Aceh, penyelenggara pemilu tidak hanya melakukan verifikasi administrasi dan faktual terhadap partai politik nasional, melainkan juga partai politik lokal. Padahal, dalam anggaran yang bersumber dari APBN, tidak ada alokasi untuk verifikasi partai politik lokal yang berjumlah tiga parpol dalam pemilu 2014. Akibatnya, KIP di Aceh memiliki tugas tambahan dalam melakukan proses verifikasi, baik administrasi maupun faktual di lapangan.

KIP Aceh pada masa itu bahkan sempat mengeluarkan keputusan bahwa proses verifikasi juga dilakukan untuk Partai Aceh yang merupakan partai pemenang Pemilu 2009 di Aceh. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, disebutkan bahwa parpol lokal yang menguasai 5 (lima) persen kursi DPR Aceh, dengan serta merta menjadi peserta pemilu berikutnya (pemilu 2014). Dalam perjalanannya, KIP Aceh kemudian menyurati seluruh KIP kabupaten/kota agar proses verifikasi faktual terhadap Partai Aceh tidak perlu lagi dilakukan.

Proses verifikasi parpol secara faktual di lapangan menghadapi kendala keamanan. Tim verifikator dari Aceh Utara, misalnya, pernah dihadang sekelompok orang yang melarang proses verifikasi faktual terhadap sebuah partai lokal

dilanjutkan. Mereka memaksa tim verifikator pulang, yang terpaksa dipatuhi tim verifikator dengan alasan keamanan.<sup>157</sup>

Selain ancaman terhadap tim verifikator KIP Aceh Utara, ancaman juga dialami pengurus partai lokal lainnya. Parpol lokal lainnya di Aceh Utara tidak berani memasang papan nama yang menjadi salah satu persyaratan untuk verifikasi. Parpol lokal juga tidak berani mengumpulkan kadernya dengan alasan keamanan. Kondisi ini kemudian disinyalir juga dimanfaatkan pengurus parpol lokal di sejumlah kecamatan yang tidak mampu memenuhi persyaratan tentang perkantoran dan tidak mampu menunjukkan anggotanya sesuai peraturan perundang-undangan. Pada akhirnya, tiga parpol lokal yang diverifikasi semuanya lolos sebagai peserta pemilu 2014 di Aceh, yakni Partai Aceh (PA), Partai Nasional Aceh (PNA), dan Partai Damai Aceh (PDA).

Berdasarkan observasi di Lhokseumawe dan Aceh Utara, ketentuan mengenai persyaratan perkantoran dan kepengurusan menyangkut Ketua, Sekretaris, dan Bendahara (KSB), juga sangat lemah ketika proses verifikasi dilakukan. Secara keseluruhan, parpol kecil tidak memiliki perkantoran yang layak disebut kantor. Banyak di antaranya menggunakan rumah dengan *meubelair* seadanya sebagaimana disyaratkan dalam peraturan KPU. Sepertinya, pengurus parpol hanya mengejar persyaratan minimum seperti tercantum dalam peraturan KPU. Buktinya, setelah lulus sebagai peserta pemilu, papan nama di kantor sudah tidak ada lagi dan segala proses surat-menyurat ke alamat parpol menjadi terkendala. Sedangkan persyaratan adanya kontrak sewa kantor dengan mudah dimanipulasi antara pengurus yang rumahnya digunakan sebagai kantor pinjaman dengan pengurus yang namanya tercantum dalam KSB.

---

157 Muhammad Abdul Manan, mantan Ketua KIP Aceh Utara, wawancara tanggal 27 November 2014.

### c. Distribusi Logistik

Dua masalah utama dalam pendistribusian logistik pemilu legislatif di Aceh adalah terlambatnya jadwal logistik dan tertukarnya surat suara, terutama untuk anggota DPRK yang memiliki lebih banyak daerah pemilihan. Banyaknya jalur distribusi logistik dan banyaknya jumlah formulir, membuat kasus distribusi logistik begitu rumit. Selain itu, proses percetakan logistik yang terpusat membuat beban kerja KPU semakin meningkat.

Kendati sudah dilakukan penyortiran, kasus tertukarnya surat suara masih terjadi karena terkadang surat keliru saat proses pengiriman dari KPU. Untuk itu, proses percetakan logistik yang sebagian besar ditangani oleh KPU, kiranya perlu ditinjau kembali untuk mengurangi beban kerja KPU sendiri.<sup>158</sup> KPU juga perlu menyederhanakan formulir agar tidak terlalu banyak sehingga lebih mudah diisi oleh petugas KPPS yang sebagian besar tidak memiliki pendidikan tinggi. Bahkan, di beberapa daerah di Aceh, masih ada petugas KPPS yang belum bisa membaca.

Masalah hologram menjadi polemik karena sebagian peserta pemilu menganggap *form* yang berhologram merupakan bukti keaslian. Padahal, hologram yang ditempel belakangan membuat siapapun bisa membuat formulir asli tapi palsu dengan membubuhkan hologram di kemudian hari. Kejadian inilah yang menjadi penyebab banyak formulir C1 berhologram yang dijadikan barang bukti oleh pemohon di Mahkamah Konstitusi. Dengan kondisi tersebut, kendati hologram dipertahankan dalam pemilu berikutnya, tetapi perlu dicetak melekat langsung di dalam formulir; bukan ditempel kemudian.

---

158 Ridwan Hadi, ketua KIP Provinsi Aceh, wawancara tanggal 20 November 2014 di Banda Aceh.

#### d. Kampanye

Pelaksanaan kampanye dalam pemilu legislatif di Aceh tak bisa dikatakan berlangsung mulus di tengah banyaknya kasus kekerasan seperti pemukulan dan pembakaran, juga perkelahian antar-pendukung parpol. Selain itu, terdapat kasus pembagian uang kepada peserta kampanye di Kota Lhokseumawe yang diklaim sebagai ongkos politik (bukan *money politics*).<sup>159</sup>

Pembatasan jumlah penerima dana kampanye juga sulit karena sanksi tidak diberikan kepada pelanggar. Meski ada ancaman, dalam implementasinya sulit dieksekusi. Pelaporan dana kampanye seolah hanya berlaku bagi parpol yang mendapat kursi. Sementara parpol yang tidak mendapatkan kursi ada kecenderungan mengabaikan kewajiban menyerahkan laporan dana kampanye.

#### e. Pemungutan dan Penghitungan Suara

Menjelang pemungutan suara, berbagai tindak kekerasan terjadi. Ikrar pemilu damai yang dilakukan peserta pemilu, seolah tidak berpengaruh terhadap tensi kekerasan dan teror. Sebut saja sebagai contoh, penembakan terhadap kantor PNA di Aceh Barat Daya dan penembakan posko Partai Aceh di Sungai Paoh Kota Langsa.<sup>160</sup> Di samping itu berbagai bentuk intimidasi juga terjadi, baik secara halus maupun terbuka. Kondisi ini juga sama dengan pada pemilu legislatif 2009, dimana partai politik local untuk pertama kali ikut dalam pemilu legislatif untuk DPR Aceh dan DPR kabupaten/kota di Aceh.

Uniknya, intimidasi dan teror tidak selalu berkorelasi dengan pemberian suara atau dukungan yang diperoleh. Sebuah penelitian terhadap keikutsertaan partai politik lokal

<sup>159</sup> Zainal Bakri, mantan Ketua Panwaslu Kota Lhokseumawe, wawancara tanggal 7 November 2014 di Lhokseumawe.

<sup>160</sup> The Aceh Institute, *Aceh Election (Policy Brief)*, Vol 1, (Edisi Maret-Juni 2014), hlm 1.

dalam pemilu legislatif di Aceh menunjukkan bahwa 75 persen dari mereka yang mengaku diintimidasi menyatakan bahwa intimidasi tersebut tidak mempengaruhi mereka dalam menentukan pilihan.<sup>161</sup> Di tengah suasana seperti itulah, pemungutan suara untuk pemilu legislatif tahun 2014 di Aceh dilaksanakan, dan ternyata hal tersebut tidak banyak berpengaruh terhadap kelancaran kegiatan pemungutan suara.

Banyaknya parpol peserta pemilu dan banyaknya formulir yang harus diisi, membuat proses pemungutan dan penghitungan suara yang serentak dilakukan pada 9 April 2014, tidak bisa selesai dalam satu hari. Apalagi ditambah dengan kualitas SDM petugas KPPS dan saksi yang masih rendah. Dengan banyaknya caleg, petugas KPPS harus bekerja selama beberapa hari untuk mengisi semua formulir yang ada. Berdasarkan hasil observasi di beberapa daerah, muncul beberapa jenis *form* Model C1 yang berbeda perolehan jumlah suara masing-masing parpol dan caleg. Beberapa di antaranya bukan kecurangan, melainkan karena terjadi kekeliruan ketika disalin petugas KPPS. Banyaknya tugas petugas KPPS membuat mereka harus bekerja sampai beberapa hari, kendati sesungguhnya mereka dibayar hanya untuk satu hari kerja. Di luar itu, dalam APBN biaya makan malam petugas KPPS tidak dialokasikan, apalagi sampai berhari-hari dan bermalam-malam.

Beratnya beban kerja KPPS dan minimnya honorarium membuat mereka sangat rentan dimanfaatkan caleg dan parpol. Ditemukan bukti bahwa ada petugas KPPS di Aceh yang bekerja untuk caleg untuk memberikan formulir C1 berikut dengan hologramnya. Dengan kondisi ini, perlu diciptakan proses pemungutan dan penghitungan suara yang lebih sederhana dan bisa berlangsung dengan cepat. Selain itu,

161 Mawardi Ismail, et.al, *Partai Politik Lokal di Indonesia: Sebuah Uji Coba di Aceh*, (Policy Brief), (Crawford School of Economics and Government at The Australian National University, Australia).



perlu adanya penyederhanaan jumlah parpol sehingga proses penghitungan suara bisa berlangsung dalam satu hari.

## **Paca Pemilu Legislatif 2014**

### **a. Ketidak Puasan dan Penolakan Hasil Pemilu**

Walaupun pemungutan dan penghitungan suara suara berjalan relatif lancar, namun ketidakpuasan terhadap hasil dari pemilu tersebut sangat mengemuka. Ketidakpuasan itu tercermin dari banyaknya penolakan terhadap hasil pemilu legislatif yang ditetapkan oleh KIP Aceh maupun KIP Kabupaten/Kota. Penolakan itu antara lain terjadi di Kota Sabang, dimana 13 dari 15 partai politik peserta pemilu membuat pernyataan menolak hasil pemilu dan meminta pemilu ulang.<sup>162</sup> Penolakan ini kemudian meluas antara lain ke kota Banda Aceh dan Kabupaten Simeulu. Pada tingkat provinsi, penolakan hasil Pemilu Legislatif 2014 di Aceh juga terjadi, dimana delapan partai politik peserta pemilu (Partai Hanura, PPP, PAN, PDIP, PBB, PKPI, Partai Nasional Aceh, dan Partai Damai Aceh ) menandatangani pernyataan bersama menolak hasil Pemilu Legislatif 2014 di Aceh dan menuntut pemilu ulang, karena mereka menduga bahwa dalam penyelenggaraan pemilu di Aceh telah terjadi pelanggaran yang terorganisir, massif dan sistematis.<sup>163</sup>

Penilaian terhadap ketidak beresan penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 di Aceh juga diungkapkan oleh Chairul Fahmi (Direktur The Aceh Institute) pada FGD yang bertema “Klasifikasi Indikasi Pelanggaran Pemilu Berdasarkan Wewenang Penyelenggara Pemilu” di Banda Aceh tanggal 25 April 2014. Ia menyatakan bahwa Pemilu Legislatif 2014 adalah pemilu paling gelap pasca damai Aceh, dimana banyak sekali muncul protes di seluruh kabupaten/kota di Aceh yang menyorot netralitas dan kejujuran penyelenggara pemilu.

162 Lihat Ajnn.net. (14 April 2014).

163 “<http://www.okezone.com>, (25 April 2014).

Selanjutnya, Konsorsium Pemilu Bersih Aceh (KPBA), yang terdiri dari berbagai LSM dan Lembaga masyarakat sipil, mencatat ada 17 kasus penolakan hasil pleno dan penghitungan suara yang telah ditetapkan oleh KIP.<sup>164</sup>

Ketidakpuasan dan penolakan terhadap hasil Pemilu Legislatif 2014 di Aceh, pada umumnya tertuju kepada kinerja penyelenggara pemilu. Indikasi ini antara lain terungkap dari:

1. Ketua KIP Aceh Timur, yang membawa sendiri kotak suara tanpa pengawalan polisi, adalah sebuah tindakan yang sangat berani, karena jelas perbuatantersebut melanggar peraturan.
2. Anggota KIP Sabang dipecat, karena melakukan tindakan in-prosedural, membawa langsung kotak suara dari TPS kekantor KIP Sabang. Ini juga merupakan tindakan yang sangat memalukan dari seorang penyelenggara pemilu.
3. Bakhtiar M Risyad (43), anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Mutiara Timur, Pidie. Dalam sidang pamungkas di PN Sigli, Senin (26/5), dinyatakan bersalah dalam perkara pidana pemilu, yaitu penggelembungan (*markup*) surat suara calon legislatif dari Partai Nasdem.
4. Staf Komisi Independen Pemilihan (KIP) Lhokseumawe, Anis yang menjadi terdakwa dalam kasus dugaan penggelembungan suara terhadap caleg DPRA dari Partai Nasdem, dituntut 10 bulan penjara didenda Rp 12 juta atau subsider kurungan dua bulan penjara. Tuntutan itu dibacakan Jaksa Penuntut Umum dalam sidang di Pengadilan Negeri (PN) Lhokseumawe.
5. Dewan Pimpinan Wilayah (DPW) Partai Damai Aceh (PDA) Subulussalam, Senin (19/5) melaporkan

---

164 *Harian Medan Bisnis*, (Sabtu 26 April 2014).

Komisi Independen Pemilihan (KIP) Subulussalam ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Laporan itu disampaikan PDA karena KIP tersebut tidak menindaklanjutinya pemungutan dan penghitungan suara ulang di dua Tempat Pemungutan Suara (TPS) sebagaimana rekomendasi Panwaslu Kota Subulussalam.

6. Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Aceh Besar memecat anggota Panitia Pengawas Kecamatan (Panwascam) Kuta Malaka, Aceh Besar berinisial Mt. Pria ini terbukti menggunakan baju dan topi salah satu partai lokal (Parlok) di Aceh saat menghadiri kampanye parlok tersebut di kawasan Aceh Besar semasa kampanye, antara Maret atau April 2014<sup>165</sup>.

## **b. Sengketa pemilihan Umum**

Sebanyak 15 kasus PHPU dilaporkan peserta pemilu di Aceh, baik oleh parpol maupun calon anggota DPD. Namun sebagian besar kasus tersebut ditolak Mahkamah Konstitusi. Artinya, MK menguatkan keputusan KIP Aceh dan KIP kabupaten/kota. Kasus PHPU yang dikabulkan MK adalah gugatan internal partai untuk DPRK di Kabupten Aceh Barat dan Kabupaten Singkil. Satu lagi perkara PHPU yang dikabulkan MK juga kasus internal parpol untuk kursi DPR Aceh di daerah pemilihan Aceh-5 (meliputi Kabupaten Aceh Utara dan Kota Lhokseumawe).<sup>166</sup>

Ada anggapan di kalangan caleg ketika gagal mendapatkan kursi dalam pemungutan suara. Mereka mencoba mencarinya di MK sehingga menyebabkan kasus PHPU membludak. Para pemohon tidak mempersiapkan bukti dengan baik sesuai dengan gugatan. Bahkan, dalam beberapa gugatan pemohon, ditemukan hasil *copy paste* dari daerah pemilihan lain atau bahkan

165 The Aceh Institute, Op.Cit., hlm.13.

166 KIP Provinsi Aceh, *Laporan Evaluasi Pileg 2014*.

gugatan dalam pemilukada, kendati kemudian MK memberi kesempatan kepada pemohon untuk memperbaikinya.<sup>167</sup>

Tudingan yang dilakukan peserta pemilu dalam gugatan PHPU adalah kecurangan atau pengelembungan suara yang diduga melibatkan petugas KPPS, PPS, PPK, bahkan anggota KIP di kabupaten/kota. Kemudian tudingan pengelembungan suara antarcaleg dalam satu partai, politik uang, serta intimidasi terhadap penyelenggara dan peserta pemilu. Adanya ancaman terhadap saksi untuk masuk ke dalam TPS oleh partai tertentu. Kemudian, ada saksi yang mengaku tidak mendapatkan sertifikat dan formulir hasil penghitungan suara. Petugas PPS juga dituduh tidak menempelkan hasil penghitungan suara sesuai dengan peraturan KPU. Beberapa di antara tudingan tersebut terbukti di lapangan.

Menyangkut adanya laporan pelanggaran Kode Etik penyelenggara pemilu di Aceh, sejumlah anggota KIP kabupaten/kota di Aceh sudah diberhentikan karena terbukti melakukan pelanggaran Kode Etik. Bahwa adanya pemeriksa DKPP di daerah, sejumlah komisioner mendukung demi penegakan Kode Etik. Namun, mereka juga memberi catatan khusus terhadap pemeriksa Kode Etik di daerah yang di antaranya termasuk calon anggota KIP yang tidak lulus sehingga hasil pemeriksaannya bias.<sup>168</sup>

### **c. Peta Politik Pasca Pemilu Legislatif 2014.**

Pemilu Legislatif 2014 telah menimbulkan perubahan peta politik di Aceh. Dalam pemilu legislatif untuk DPRRI, Partai Gerindra (yang berkoalisi dengan Partai Aceh ) memperoleh suara terbanyak dan memperoleh dua kursi, padahal pada pemilu 2009 partai ini tidak memperoleh satu kursipun. Sementara Partai Demokrat yang pada pemilu 2009 tampil sebagai peraih suara terbanyak dan memperoleh tujuh kursi,

167 Ridwan Hadi SH, ketua KIP Provinsi Aceh, wawancara tanggal 20 November 2014.

168 *Ibid.*

hanya memperoleh dua kursi pada pemilu 2014 ini. Partai pendatang baru (Partai Nasdem), juga memperoleh dua kursi, dan PDIP yang pada Pemilu 2009 tidak memperoleh kursi, pada pemilu 2014 ini memperoleh satu kursi. Perubahan perolehan kursi pada pemilu 2009 dan 2014 dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.1.** Perolehan Kursi untuk DPR-RI Pemilu 2009 dan 2014

No	Partai Politik	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Keterangan
1.	Nasdem	-	2	Partai baru
2.	PKS	2	1	
3.	PDIP	0	1	
4.	Golkar	2	2	
5.	Gerinda	0	2	
6.	Demokrat	7	2	
7.	PAN	1	1	
8.	PPP	1	1	
Jumlah		13	12	

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Peta politik untuk tingkat provinsi, juga mengalami perubahan yang signifikan. Partai Aceh yang pada pemilu 2009 memperoleh 33 dari 69 kursi DPR Aceh, pada pemilu 2014 berkurang menjadi 29 dari 81 kursi DPRA. Partai Golkar yang pada pemilu 2009 memperoleh 8 kursi, kini memperoleh 9 kursi dan menjadi urutan kedua, sementara Partai Demokrat yang pada pemilu 2009 memperoleh sepuluh kursi dan berada pada urutan kedua, pada pemilu 2014 ini hanya memperoleh delapan kursi dan harus turun menjadi urutan ketiga. Partai Nasdem, yang merupakan pendatang baru, langsung memperoleh delapan kursi, dan menduduki urutan keempat. Partai yang memperoleh kursi urutan pertama sampai dengan keempat, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, langsung menjadi Pimpinan DPRA.

Dengan demikian, susunan Pimpinan DPRA Periode 2014-2019 adalah: Ketua dari Partai Aceh (Tgk. Muharuddin),

Wakil-wakil ketua diisi oleh Partai Golkar (Drs.Sulaiman Abda, M.Si.), Partai Demokrat (Dalimi,SE ) dan Partai Nasdem ( Ir.T.Irwan Djohan). Peroleh klursi berikutnya adalah PAN tujuh kursi, PPP enam kursi, PKS empat kursi, Gerindra tiga kursi, Partai Nasional Aceh tiga kursi, sementara PKB, Partai Damai Aceh, PBB, dan PKPI masing-masing memperoleh satu kursi, sedangkan PDIP dan Partai Hanura tidak memperoleh kursi di DPRA. Ada keunikan pada hasil pemilu legislatif 2014 di Aceh,yaitu PDIP memperoleh satu kursi untuk DPR RI, namun tidak mendapat satu kursipun untuk DPR Aceh.

Perubahan peta politik yang signifikan juga terlihat pada perolehan suara untuk DPR kabupaten/kota di Aceh. Walaupun Partai Aceh masih mendominasi perolehan kursi di 15 DPR kabupaten/kota, namun jumlahnya berkurang secara signifikan. Misalnya di Kabupaten Pidie, Partai Aceh memperoleh 23 dari 40 kursi, padahal pada Pemilu 2009, partai ini memperoleh 34 dari 45 kursi (ada pengurangan jumlah kursi karena pemekaran kabupaten). Demikian juga di Kabupaten Bireuen, di mana Partai Aceh memperoleh 13 dari 40 kursi, padahal pada pemilu 2009 mereka memperoleh 25 kursi.

Perolehan kursi yang relatif stabil dialami oleh Partai Golkar yang memperoleh sembilan dari 81 kursi untuk DPRA pada Pemilu 2014, sementara pada pemilu 2009 partai ini memperoleh 8 dari 69 kursi. Pada pemilu 2014 untuk DPR kabupaten/kota, Partai Golkar mendominasi di lima DPR kabupaten/kota, masih tetap sama dengan pada pemilu 2009, walaupun ada kabupaten/kota yang berubah. Pendaatang baru, Partai Nasdem membuat kejutan dengan memperoleh delapan dari 81 kursi di DPRA, dan sekaligus menempatkan dirinya sebagai partai pemenang urutan keempat, sehingga berhak atas satu dari tiga kursi Wakil Ketua DPRA. Selanjutnya Partai Demokrat yang pada Pemilu 2009 memperoleh sepuluh dari 69 kursi DPRA, harus puas dengan perolehan delapan dari 81

kursi DPRA, dan turun peringkat dari pemenang kedua pada Pemilu 2009, menjadi pemenang ketiga.

## **Rekomendasi**

Pelaksanaan seluruh tahapan pemilu legislatif di Aceh berjalan lancar sesuai dengan tahapan dan jadwal yang disusun KPU. Untuk pemilu legislatif di Aceh ke depan, sejumlah perbaikan yang perlu dilakukan adalah:

1. Ketentuan nama KIP dan proses rekrutmen yang berbeda dengan daerah lain di Indonesia karena Aceh mengacu kepada UU No.11 Tahun 2006, perlu ditinjau ulang. Rekrutmen yang dilakukan KPU yang secara hirarki lebih tinggi akan melahirkan penyelenggara yang sesuai dengan kebutuhan tugas kepiluan, berkapasitas, dan berintegritas.
2. Keberadaan Bawaslu Provinsi Aceh dan Panwaslu kabupaten/kota di Aceh tidak diterima oleh Pemerintah dan DPR Aceh karena mereka menganggap kewenangan rekrutmen berada di tangan DPR Aceh. Untuk menghentikan polemik ini setiap gelaran pemilu, perlu ada kejelasan dan ketegasan hukum mengenai kewenangan rekrutmen anggota Bawaslu dan Panwaslu.
3. Qanun Aceh tentang keikutsertaan Parlok dalam Pemilu Anggota DPRA/DPRK di Aceh, perlu dikaji/dievaluasi, sehingga isinya singron dengan filosofi dan regulasi pemilu nasional, serta tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Pengawasan proses pembentukan Perda/Qanun harus lebih diintensifkan.
4. KPU dan DKPP harus tegas dalam pelaksanaan regulasi Pemilu, dan harus melakukan pengawasan terhadap produk hukum yang dibuat oleh KIP Aceh.

5. Perlu adanya pemahaman yang sama antara pemerintah Aceh dengan KIP Aceh mengenai ketentuan Pasal 126 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang mengatur tentang kewajiban pemerintah daerah dalam membantu pelaksanaan pemilu, sehingga tidak ada keraguan pemerintah daerah untuk mendukung pendanaan pemilu di Aceh.
6. Dibutuhkan ketentuan yang lebih rinci/operasional yang mengatur penggunaan anggaran pemerintah daerah untuk mendukung pelaksanaan pemilu. Sampai pemilu pilpres berakhir, Pemerintah Aceh tidak mencairkan anggaran yang sudah dialokasikan dalam APBA karena menganggap pembiayaan pemilu sudah dialokasikan dalam APBN.
7. Pelaksanaan bimbingan teknis untuk PPK dan KPPS perlu dilakukan secara intensif untuk menghasilkan penyelenggara pemilu di tingkat bawah yang profesional dan berkapasitas. Termasuk di dalamnya merekrut petugas pantarlih yang jujur dan bekerja profesional.
8. Ketentuan tentang DPKTb yang diatur dalam PKPU NO.19 Tahun 2014, yang hanya memberi kesempatan satu jam, sejak pukul 12.00 dan adanya kewajiban untuk mendahulukan pemilih yang terdaftar walaupun datang lebih telat, dirasakan sebagai bentuk diskriminasi terhadap sesama pemilih. Akibatnya ada pemilih yang mengurungkan niatnya untuk menggunakan hak pilihnya.
9. Mengingat banyak formulir logistik dan banyaknya daerah pemilihan, KPU perlu menyuplai sejumlah formulir untuk KPU provinsi dan KPU kabupaten kota. Surat suara dan banyaknya formulir yang harus dicetak KPU seluruh Indonesia, membuat banyak



logistik terlambat sampai di daerah dan banyak surat suara tertukar.

10. Perlu adanya sanksi tegas terhadap parpol yang melanggar batas penerimaan dana kampanye dan parpol yang tidak menyerahkan laporan dana kampanye, kendati parpol bersangkutan tidak mendapatkan kursi.
11. Mengingat terbukanya ruang bagi pemanfaatan dan mobilisasi pemilih dalam DPKTb, perlu ditinjau ulang adanya pemilih DPKTb dalam pemilu mendatang. Kalau pun DPKTb dianggap penting, petugas di lapangan harus mendapatkan sosialisasi memadai agar tetap membuat daftar tentang DPKTb. KPU perlu membuat aturan yang menutup peluang pihak-pihak tertentu memobilisasi pemilih agar masuk dalam DPKTb.
12. Mengingat pemilu legislatif ke depan dilaksanakan bersamaan dengan pemilu presiden dan wakil presiden, perlu adanya aturan hukum yang konkrit sejak sekarang untuk disosialisasikan kepada masyarakat. Perlu pengaturan yang cermat agar pengisian form bisa dilakukan secara sederhana. Untuk mengisi formulir pemilu dibutuhkan waktu sehari-hari sehingga terbuka peluang untuk diselewengkan, baik oleh penyelenggara maupun peserta pemilu. □

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Farhan Hamid, 2006, *JALAN DAMAI NANGGROE ENDATU*, Penerbit Suara Bebas, Jakarta.
- Institute for Local Government, 2004, *KOMPILASI UNDANG-UNDANG OTONOMI DAERAH*, Jakarta: Tifa.
- Mawardi Ismail, et. al, 2009, *LOCAL POLITICAL PARTIES IN INDONESIA, The Aceh Test Case*, Crawford School of Economic And Government, The Australian National University, Australia.
- QANUN ACEH Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Partai Politik Lokal Peserta Pemilu Anggota DPRA dan DPR Kabupaten/Kota.
- Republik Indonesia, UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2006 TENTANG PEMERINTAHAN ACEH.
- The Aceh Institute, ACEH ELECTION (Policy Brief), Volume 1, Edisi Maret-Juni 2014.



## **BAB 5**

# **EVALUASI PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014: PROVINSI KALIMANTAN SELATAN**

*Hafiz Ansyari dan Syahrani Ambo Oga*

### **Pengantar**

**K**eberhasilan Indonesia melaksanakan pemilihan umum menempatkan negeri ini menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, setelah India dan Amerika. Pengalaman Indonesia menyelenggarakan Pemilihan Umum dalam keadaan aman, damai, dan sukses menarik perhatian banyak pihak sehingga utusan-utusan berbagai negara datang ke Indonesia untuk melihat, menyaksikan, dan belajar pelaksanaan pesta demokrasi tersebut sebagai bahan bandingan untuk pelaksanaan Pemilu di negara mereka masing-masing.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, 17 Agustus 1945, sampai dengan tahun 2014, Indonesia melaksanakan sepuluh kali pemilihan umum. Satu kali di masa Orde Lama, enam kali di zaman Orde Baru, dan empat kali di era Reformasi.

Pemilihan umum di zaman Orde lama diselenggarakan pada tahun 1955 diikuti oleh 29 partai politik dan sejumlah individu untuk memperebutkan 260 kursi DPR RI dan 520 kursi konstituante. Meskipun Pemilu pertama yang diselenggarakan Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan ini dibayangi oleh gangguan DI/TII (Darul Islam/Tentara Islam Indonesia),

terutama yang dipimpin oleh Karto Suwiryo, namun pemilu tersebut berjalan lancar dan sukses, bahkan dinilai banyak pihak sebagai Pemilu yang paling demokratis. Pemilu tahun 1955 ini diselenggarakan dalam dua tahap. Tahap pertama tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR RI, dan tahap kedua tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.

Seyogyanya sesudah Pemilu 1955, Pemilu berikut diselenggarakan pada tahun 1960, namun urung diselenggarakan karena Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang membubarkan Konstituante dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dekrit pertama dikeluarkan pada tanggal 5 Juli 1959 yang membubarkan Konstituante dan menyatakan kembali ke Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan dekrit kedua dikeluarkan pada tanggal 4 Juni 1960 yang berisi pembubaran DPR hasil Pemilu 1955. Presiden Soekarno juga secara sepihak melalui dekrit 5 Juli 1959 tersebut membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Semua anggotanya, baik DPR-GR maupun MPRS, diangkat oleh Presiden. Dengan demikian, tidak ada Pemilu di tahun 1960, bahkan sesudah itu tidak ada pemilu sampai Orde Lama diganti oleh Orde Baru pada tahun 1966.

Pergantian kepemimpinan dari Orde Lama ke Orde Baru (1966) tidak otomatis membawa bangsa Indonesia segera melaksanakan Pemilu. Orde Baru disibukkan oleh pembenahan dalam negeri, terutama pemulihan situasi keamanan pasca-G30S (Gerakan 30 September)/PKI tahun 1965. Pemilu baru bisa diselenggarakan pada tahun 1971. Sejak itu, selama masa pemerintahan Orde Baru (1966-1998) Pemilu secara rutin diselenggarakan, yaitu pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997. Dengan demikian, selama masa pemerintahan Orde Baru Pemilu dilaksanakan sebanyak enam kali.

Pada tahun 1971 Pemilu diikuti 10 peserta: Golongan Karya (Golkar) dan sembilan partai politik, yaitu Partai Nahdlatul Ulama (NU), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katolik, Partai Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), dan Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba).

Peserta Pemilu pada tahun 1971 tersebut merupakan peserta Pemilu terbanyak dalam sejarah Pemilu di era Orde Baru. Setelah itu, peserta Pemilu disederhanakan, sehingga pada tahun 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 Pemilu hanya diikuti oleh Golkar dan dua partai, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Di era reformasi (1998-sekarang) perubahan besar penyelenggaraan Pemilu di Indonesia telah terjadi. Perubahan tersebut merupakan tindak lanjut dari amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002. Amandemen dilakukan sebanyak empat kali: 19 Oktober 1999, 18 Agustus 2000, 9 November 2001, dan 10 Agustus 2002.

Perubahan penyelenggaraan Pemilu itu setidaknya-tidaknya menyangkut tiga hal:

1. Posisi dan kedudukan pemilu semakin bertambah kuat. Di dalam konstitusi hasil amandemen, masalah pemilu diatur secara eksplisit di dalam Bab VII B Pasal 22E yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut:
  - (1) Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
  - (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

- Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
  - (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
  - (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
  - (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.<sup>169</sup>
2. Pemilihan umum tidak hanya diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten Kota, tetapi juga memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), presiden/wakil presiden, dan kepala daerah/wakil kepala daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.
  3. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu lembaga khusus yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dalam arti, ada lembaga khusus yang menangani masalah Pemilu yang terlepas dari pengaruh pihak manapun. Lembaga dimaksud adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang memiliki struktur kepengurusan yang tetap sampai di tingkat kabupaten/kota dan struktur kepengurusan yang

---

<sup>169</sup> Lihat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2009, hlm. 33-34.,

bersifat *ad hoc* sampai di tingkat desa/kelurahan dan seluruh perwakilan Republik Indonesia di luar negeri. Dalam perkembangan selanjutnya, lembaga penyelenggara ini termasuk juga Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>170</sup>

Selama era reformasi sejak tahun 1998 sampai tahun 2014 sudah diselenggarakan empat kali Pemilu, yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014. Pemilu pertama di era reformasi diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999 diikuti 48 partai politik. Pemilu kedua diselenggarakan pada tanggal 5 April 2004 diikuti 24 partai politik, dan Pemilu ketiga tanggal 9 April 2009 diikuti 38 partai politik nasional dan 6 partai politik lokal di Aceh. Pemilu keempat tahun 2014, peserta pemilu sebanyak 12 partai politik nasional dan tiga partai politik lokal khusus di Aceh. Dari data ini terlihat bahwa penyelenggaraan Pemilu yang paling banyak pesertanya di era Reformasi adalah Pemilu tahun 1999 dengan jumlah peserta 48 partai politik; sedangkan pemilu yang paling sedikit pesertanya adalah pemilu tahun 2014 sebanyak 15 partai politik (12 partai politik nasional dan 3 partai politik lokal).

Salah satu provinsi yang melaksanakan pemilu-pemilu tersebut di atas adalah Provinsi Kalimantan Kalimantan Selatan. Kalimantan Selatan adalah salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Kalimantan. Ibu kotanya adalah Banjarmasin. Provinsi Kalimantan Selatan memiliki luas 37.530,52 km<sup>2</sup> dan berpenduduk ± hampir mencapai 3,7 juta jiwa.

DPRD Kalimantan Selatan dengan surat keputusan No. 2 Tahun 1989 tanggal 31 Mei 1989 menetapkan 14 Agustus 1950 sebagai Hari Jadi Provinsi Kalimantan Selatan. Tanggal 14

---

<sup>170</sup> Lihat Undang-Undang nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu Bab III (KPU), Bab IV (Bawaslu), dan Bab V (DKPP).



Agustus 1950 melalui Peraturan Pemerintah RIS No. 21 Tahun 1950, merupakan tanggal dibentuknya provinsi Kalimantan, setelah pembubaran Republik Indonesia Serikat (RIS), dengan gubernur Dokter *Moerjani*.

Provinsi Kalimantan Selatan dipimpin oleh seorang gubernur yang dipilih dalam pemilihan secara langsung bersama dengan wakilnya untuk masa jabatan 5 tahun. Gubernur selain sebagai pemerintah daerah juga berperan sebagai perwakilan atau perpanjangan tangan pemerintah pusat di wilayah provinsi yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010.

Sementara hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, masing-masing pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Saat ini secara administrasi wilayah Propinsi Kalimantan Selatan terdiri dari 11 Kabupaten dan 2 kota yaitu Kabupaten Tanah Laut, Kotabaru, Banjar, Tapin, Hulu Sungai Selatan, Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Utara, Tabalong, Tanah Bumbu, dan Balangan serta Kota Banjarmasin dan Kota Banjarbaru. dengan jumlah kecamatan sebanyak 119 kecamatan dan 1.947 desa/kelurahan pada Tahun 2004, dan terdapat 5 unit pemukiman transmigrasi. Unit pemukiman transmigrasi terdapat di Kabupaten Batola, Balangan, Tanah Bumbu, Banjar dan Kotabaru.

Kajian evaluasi penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 cukup menarik, selain karena letak strategis Provinsi Kalimantan Selatan yang merupakan Provinsi terpadat di Kalimantan serta sebagai Provinsi yang paling dekat dengan Pulau Jawa. Provinsi Kalimantan Selatan juga memiliki peta politik yang sangat dinamis dan memiliki sejarah kelam dalam dunia perpolitikan pada tahun 1997. Perpaduan etnis

dan suku yang ada di Kalimantan Selatan cukup majemuk, secara demografi suku yang ada adalah Banjar (76,34%), Jawa (13,14%), Bugis (2,45%), Madura (1,22%), Bukit (1,20%) dan lain-lain (5,63%).

Bertolak dari latar belakang tersebut di atas, masalah pokok yang akan diteliti dirumuskan dalam bentuk pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelenggaraan Pemilu legislatif tahun 2014 di Kalimantan Selatan?
2. Masalah-masalah apa saja yang mengemuka dalam penyelenggaraan Pemilu legislatif tahun 2014 di Kalimantan Selatan?

Sejalan dengan rumusan masalah yang telah disampaikan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui bagaimana penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 di Kalimantan Selatan
2. Mengetahui masalah-masalah yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 di Kalimantan Selatan

Hasil penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperkaya wawasan konsep penyelenggaraan pemilu khususnya di Provinsi Kalimantan Selatan. Sementara itu, secara praktis penelitian ini diharapkan akan

1. menambah khazanah informasi tentang pemilu legislatif tahun 2014 di Provinsi Kalimantan Selatan;
2. menjadi bahan kajian dan telaahan lebih lanjut tentang evaluasi pemilu legislatif tahun 2014 di Provinsi Kalimantan Selatan;
3. menjadi bahan informasi pendahuluan bagi para peneliti lain yang ingin melakukan penelitian

tentang pemilu legislatif tahun 2014 di Provinsi Kalimantan Selatan;

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif analisis yang dianalisis dari hasil wawancara mendalam dan analisis atas dokumen sekunder. Studi pustaka dilakukan sebagai studi pendahuluan untuk memperoleh gambaran umum mengenai dinamika politik di Kalimantan Selatan. Adapun analisisnya dibagi menjadi sub bagian berikut ini:

### **Problematika Kerangka Hukum**

Landasan Hukum penyelenggaraan Pemilu legislatif tahun 2014 adalah Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dan Peraturan-Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

Dalam penyelenggaraan Pemilu legislatif tahun 2014, KPU Provinsi Kalsel menilai ada beberapa Peraturan KPU yang tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Mereka berpendapat, Peraturan KPU yang mengatur verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan hanya sampai ke tingkat kabupaten/kota, padahal, menurut mereka, UU Nomor 8 Tahun 2012 mengharuskan verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan. Dengan ketentuan yang diatur PKPU seperti ini, banyak parpol yang berhasil lolos dalam verifikasi di Kalsel, padahal andaikata verifikasi dilaksanakan sampai ke tingkat kecamatan sebagaimana diamanahkan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012, parpol yang lolos tidak sebanyak sekarang.<sup>171</sup>

---

171 Wawancara dengan Hairansyah, S.H., M.H., (anggota KPU Kalsel, Divisi Hukum dan Pengawasan), S.Ag., M.Ap. (Komisioner KPU Kalsel, Divisi Teknis), Bambang Setiawan SH, MH, (sekretaris KPU Kalsel), Basuki (Kabag Umum), dll., Senin, 17 November 2014 di kantor KPU Kalsel.

Yang dimaksud dengan Peraturan KPU di sini adalah PKPU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, verifikasi administrasi dilakukan terhadap kepengurusan partai politik calon peserta Pemilu 2014 dari tingkat DPP, DPW, DPD dan tingkarifikasi faktual kecamatan. Tetapi berdasarkan PKPU melakukan verifikasi administrasi dan verifikasi factual kepengurusan hanya sampai dengan tingkat kabupaten/kota.

Masalah lain yang dinilai KPU Kalsel tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 adalah keterwakilan 30% perempuan dalam kepengurusan. Menurut mereka, berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 kepengurusan partai politik yang mensyaratkan 30% pengurus perempuan hanya ada di tingkat DPP. Tetapi PKPU melakukan verifikasi kepengurusan 30% pengurus perempuan sampai dengan partai politik tingkat kabupaten/kota.

Di samping itu, menurut KPU Kalsel, regulasi KPU sering berubah-ubah dan sering datang terlambat sehingga menyulitkan pelaksana di lapangan untuk mengimplementasikannya. Panduan teknis PKPU Nomor 16 Tahun 2013 tentang Norma Standar Kebutuhan Pengadaan dan Pendistribusian perlengkapan penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 yang tercantum dalam Keputusan KPU Nomor 928/KPTS/Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 765/KPTS/KPU/Tahun 2013 tentang Formulir, Sampul, Alat Kelengkapan KPPS/KPPSLN, PPS/PPLN, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU yang digunakan pada pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014, misalnya, keputusan ini sampai ke provinsi pada tanggal 18 November 2013 dan terdapat perubahan jumlah kebutuhan, sedang pada tanggal

tersebut KPU Kalsel telah melakukan kontrak dengan pihak penyedia, sehingga tidak mungkin dilakukan perubahan. Keputusan ini kemudian diubah lagi dengan keputusan KPU No 931/SPTS/KPU/2013 tentang Tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 765/KPTS/KPU/Tahun 2013 tentang Formulir, Sampul, Alat Kelengkapan KPPS/KPPSLN, PPS/PPLN, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi dan KPU yang digunakan pada pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014, pada tanggal 22 Nopember 2013. Sedang pada saat keputusan tersebut keluar pihak penyedia sudah melaksanakan pencetakan kebutuhan logistik. Perubahan keputusan KPU itu tidak memperhatikan efisiensi waktu pelaksanaan. Apabila KPU Kalsel melaksanakan sesuai dengan perubahan keputusan yang baru akan terkendala dengan efisiensi waktu dan akhir tahun anggaran. Sedangkan dana tersebut hanya ada di tahun anggaran 2013.

Regulasi Pemilu dinilai oleh KPU Kalsel masih membuka peluang terjadinya perbedaan penafsiran dalam impelementasinya. Perbedaan itu terjadi bukan hanya antara KPU dan Bawaslu Kalsel atau KPU Kabupaten/Kota dan Panwaslu setempat, tetapi juga antara KPU sendiri. KPU Kabupaten/kota masing-masing melakukan penafsiran sendiri-sendiri terhadap regulasi tersebut. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya perbedaan-perbedaan di lapangan dalam menyikapi suatu persoalan.

### **Lembaga Penyelenggara Pemilu**

KPU Kalsel merasakan kesulitan untuk membentuk PPS dan KPPS. Hal itu disebabkan oleh regulasi yang sulit dimplementasikan di lapangan. Syarat yang paling sulit dipenuhi adalah syarat usia dan pendidikan. Peraturan KPU Nomor 03 Tahun 2013 pasal 3 huruf b menyebutkan bahwa syarat untuk menjadi anggota PPK, PPS, dan KPPS adalah berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun, dan di pasal

yang sama huruf h ditegaskan bahwa syarat anggota PPK, PPS, dan KPPS “berpendidikan paling rendah SLTA atau yang sederajat.”

Dengan adanya ketentuan ini, menurut KPU Provinsi Kalsel, KPU sulit mendapatkan personalia yang memenuhi syarat tersebut disebabkan beberapa hal:

*Pertama*, SDM di desa, khususnya untuk rekrutmen anggota PPS dan KPPS sangat terbatas yang berpendidikan SLTA atau yang sederajat. Kalaupun ada pada umumnya masih berusia muda, kurang dari 25 tahun. *Kedua*, ada pula yang memenuhi syarat usia lebih dari 25 tahun, tetapi pendidikannya di bawah SLTA. *Ketiga*, kebutuhan akan tenaga di tingkat Desa tidak hanya merupakan kebutuhan KPU untuk rekrutmen anggota PPS dan KPPS, tetapi juga merupakan kebutuhan Bawaslu untuk PPL dan partai untuk saksi. Dengan demikian, personalia yang memenuhi syarat umur dan pendidikan pada umumnya dipetrequatkan oleh tiga institusi ini: KPU, Bawaslu, dan partai politik. *Keempat*, sebagian warga desa ada yang memenuhi syarat usia dan pendidikan; bahkan ada yang berpendidikan tinggi, namun mereka pada umumnya tidak bersedia menjadi penyelenggara pemilu karena merasa tugasnya terlalu berat dan tingginya resiko; tidak sebanding dengan pendapatan yang diperoleh;

Sebagai akibat dari kesulitan ini, beberapa daerah di kalsel ada yang “terpaksa” membentuk PPS dan KPPS yang tidak sesuai dengan persyaratan tersebut di atas. Sebab, jika hal ini tidak dilakukan, penyelenggaraan Pemilu terancam gagal karena tidak ada personalia yang melaksanakannya di daerah-daerah itu.

Kesulitan KPU Kalsel ini sesungguhnya dapat teratasi jika pelaksanaan rekrutmen anggota PPS dan KPPS mengacu sepenuhnya kepada ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilu dilaksanakan dengan baik dan benar. Di dalam Pasal 53 huruf h UU tersebut

ditegaskan bahwa syarat berpendidikan SLTA atau sederajat itu hanya untuk PPK, PPS, dan PPLN, tidak termasuk KPPS. Dengan demikian, meskipun syarat usia 25 tahun namun dengan tanpa batasan jenjang pendidikan tertentu, banyak personalia di masyarakat yang bisa direkrut. Pada sisi yang lain, rekrutmen anggota PPS yang harus memenuhi syarat usia 25 tahun dan berpendidikan SLTA atau sederajat tidak terlalu sulit karena jumlah yang diperlukan tidak banyak, setiap desa/kelurahan hanya tiga orang. Yang menjadi masalah itu adalah KPPS sebab jumlahnya sangat banyak. Untuk wilayah Kalimantan Selatan, pada Pemilu legislatif 2014 jumlah TPS berdasarkan keputusan KPU Prov Kalsel Nomor 030/BA/VI/2014 tanggal 11 Juni 2014:

- |                          |         |
|--------------------------|---------|
| 1. Jumlah TPS            | : 8.728 |
| 2. Jumlah Desa/Kelurahan | : 2.008 |
| 3. Jumlah Kecamatan      | : 152   |
| 4. Jumlah kabupaten/kota | : 13    |

Dengan jumlah 8.728 TPS dan setiap TPS 7 petugas, maka jumlah petugas KPPS seluruhnya  $(8.728 \times 7) = 61.096$

$$\text{PPS } 2.008 \times 3 \text{ orang} = 6.024 \text{ orang}$$

Masalah lain yang juga dihadapi oleh KPU Provinsi Kalsel adalah realitas di lapangan yang ditemukan, para petugas KPPS kebanyakan muka-muka lama yang sudah berusia lanjut yang sudah berulang kali menjadi anggota KPPS. Konsekuensi yang terjadi antara lain adalah:

1. Tidak sepenuh hati bisa menerima wajah-wajah baru yang diikutsertakan dalam KPPS;
2. Tidak bersedia membaca, menelaah, dan memahami aturan-aturan tentang penyelenggaraan Pemilu yang berlaku karena merasa sudah biasa dan sudah tahu bagaimana melaksanakan tugas sebagai anggota KPPS;

3. Tidak mau mengikuti sosialisasi, pelatihan, atau semacamnya. Biasanya yang diutus hanya yang muda-muda, namun setelah yang diutus kembali ke wilayah tugasnya, tidak banyak dipakai atau diterima oleh yang tua-tua.

Bawaslu Kalsel menilai, pada umumnya kualitas SDM PPS dan KPPS masih rendah. Sebagian mereka pun independensinya diragukan. Bahkan, tidak Cuma PPS dan KPPS, menurut Bawaslu Kalsel, integritas KPU Kabupaten kota, PPK, PPS, dan KPPS masih ada yang tidak sesuai harapan. Buktinya, masih ditemukan adanya sejumlah pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu ini. Terkecuali itu, Bawaslu Kalsel menengarai ada indikasi di beberapa kecamatan dan desa, peranan camat, kepala desa, dan ketua RT sangat dominan di dalam proses opembentukan PPK, PPS, dan KPPS. Sebagai akibat, menurut bawaslu kalsel, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara Pemilu masih rendah.

## ***ELECTORAL PROCESS***

### ***Pemutakhiran Data Pemilih***

Problema besar yang dihadapi oleh KPU Kalsel dalam proses pemutakhiran data pemilih antara lain adalah DP4 yang diterima KPU banyak masalah, antara lain: banyak data ganda, orang yang sudah meninggal dunia, kolom jenis kelamin yang kosong, tanggal, bulan, dan tahun kelahiran yang tidak terisi. Terkecuali itu, format DP4 berbeda dengan format KPU sehingga menyulitkan petugas di lapangan dan memerlukan waktu yang panjang untuk sinkronisasi.

Masalah lain yang dirasakan oleh KPU Kalsel adalah keberadaan DPK dan DPKTb terkait dengan penyediaan logistik. DPK dan DPKTb membuat petugas di lapangan sangat sulit karena ketersediaan logistik tidak seimbang dengan jumlah pemilih yang akan menggunakan hak pilihnya.



Penerapan SIDALIH sangat berat. Menurut SOP KPU dilakukan oleh petugas PPK sebagai operator dan KPU kabupaten/kota sebagai admin/supervisor, namun realitanya KPU kabupaten/kota yang menjadi operator karena: (1) Kebanyakan SDM di tingkat PPK tidak bisa mengoperasikan SIDALIH, (2) Dukungan jaringan internet yang terbatas. Akibatnya, para operator bekerja dalam tekanan waktu tahapan demi tahapan yang begitu sempit, bekerja lembur sampai pagi hari selama beberapa bulan, dan lain sebagainya.

Selain itu beberapa permasalahan yang dihadapi dalam pemutakhiran data pemilih antara lain:

1. Waktu untuk Pantarlih melakukan tugasnya sangat sedikit (kurang);
2. Sebagian petugas Pantarlih tidak bekerja dengan baik (maksimal);
3. Alokasi dana untuk kegiatan pemutakhiran/perbaikan data pemilih tidak memadai dibanding instansi lain;
4. Regulasi tentang pemutakhiran data pemilih sering berubah dan terlambat;
5. Kualitas SDM penyelenggara *ad hoc* banyak yang minim;
6. Peserta pemilu dan masyarakat kurang berperan dalam pemutakhiran data pemilih;
7. Jumlah DPK melebihi 2% dari surat suara cadangan di setiap TPS;
8. Masyarakat kesulitan mengakses aplikasi data pemilih;
9. Banyak perusahaan yang tidak terbuka mengenai data karyawan sehingga ada karyawan yang tidak terdata;
10. Pendataan pemilih yang dilakukan oleh pantarlih masih belum optimal dan kurang akurat;
11. Data pemilih tidak lengkap dan tidak akurat:

- a. pemilih yang tidak memenuhi syarat tetap terdaftar;
  - b. pemilih fiktif;
  - c. pemilih tidak terdaftar
12. Masih terdapat pemilih ganda, meninggal dunia, pindah domisili, dan pada waktu pencoblosan masih ada warga yang tidak terdaftar pada TPS yang berada di dekat tempat tinggalnya;
  13. Partisipasi dalam pemutakhiran data pemilih masyarakat sangat rendah;
  14. Parpol sulit diharapkan partisipasinya. Mereka hanya ribut pada menjelang hari pemungutan suara jika terdapat konstituennya yang tidak terdaftar;
  15. Sejumlah pemilih eksodus dari luar pulau masuk ke Kalimantan. Mereka datang pasca penetapan DPT (masalah hak memilih dan mungkin sudah terdaftar di daerah asal)

Hal tersebut diatas membuat persoalan pencatatan data penduduk yang kemudian dikonversi ke data pemilih ada permasalahan. Pemilih tidak akurat, ada masalah dengan data ganda dan tidak mutakhir.

### ***Registrasi Parpol Peserta Pemilu***

1. Dari 34 parpol yang diverifikasi, hanya 12 yang lolos;
2. Keterwakilan perempuan 30% dalam kepemimpinan sudah terpenuhi tetapi diisi oleh keluarga pengurus sendiri;
3. SIPOL tidak bisa dilaksanakan sesuai rencana;
4. Parpol yang tidak lolos membawa persoalannya ke Bawaslu, PTUN dan Mahkamah Agung, namun semua dimenangkan oleh KPU Kalsel;

5. Verifikasi parpol peserta pemilu hanya lebih banyak bersifat administratif (kepengurusan, papan nama, status kantor, keanggotaan, dan kouta perempuan) dan tidak sesuai dengan verifikasi faktual;
6. Menurut UU syarat keterwakilan 30% perempuan dalam kepengurusan parpol sampai di tingkat kabupaten/kota, namun di PKPU hanya di tingkat pusat
7. Menurut UU kantor parpol sampai ke tingkat kecamatan, namun di PKPU hanya sampai di tingkat kabupaten;
8. Alamat yang tertera di dalam kartu anggota partai banyak yang tidak sesuai;
9. Pada pendaftaran partai politik peserta Pemilu 2014 di Kalimantan Selatan, bahwa terjadi sengketa Pemilu antara partai politik calon peserta pemilu dengan KPU Provinsi Kalimantan Selatan yang diselesaikan di Badan Pengawas Pemilu RI Jakarta, akibat tidak lolosnya partai politik tersebut menjadi peserta pemilu di Kalimantan Selatan, sengketa tersebut dimenangkan oleh KPU Prov. Kalsel diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta. Sengketa pemilu juga terjadi di beberapa KPU Kabupaten/Kota di Kalsel dengan penyelesaian kasus yang sama.
10. Perubahan regulasi tidak berdampak pada partai lama yang semula tidak dilakukan verifikasi, meskipun akhirnya dilakukan verifikasi;
11. SIPOL tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana;
12. Verifikasi administrasi dan verifikasi factual partai politik telah dilaksanakan sebagaimana peraturan perundang-undangan, terhadap parpol yang tidak lolos verifikasi telah melakukan upaya hukum kepada Bawaslu, PTTUN dan Mahkamah Agung.

## Pencalonan anggota DPR, DPD, dan DPRD

1. Keterwakilan perempuan dalam pencalonan;
2. Rekomendasi parpol untuk pencalonan dari bakal calon sebelum ditetapkan sebagai calon ex Kab. Tapin, nomor urut rekomendasi tidak sesuai antara calon dan parpol
3. Pencantuman gelar (pimpinan parpol tidak mencantumkan gelar bakal calon ex Tapin)
4. Parpol tidak melakukan seleksi administratif terhadap ijazah, tetapi parpol menyerahkan semuanya kepada KPU (ex HSS). Sertifikat khusus disamakan dengan ijazah.
5. Ijazah yang belum dikeluarkan sudah dicantumkan dalam pencalonan kasus di Kab. HST
6. Pada masa pencalonan ada parpol yang tidak memenuhi 30% keterwakilan perempuan

## ***Kampanye***

### 1. Pengertian Kampanye

Rogers dan Storey (1987) mendefinisikan kampanye merupakan serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan untuk menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu. Beberapa ahli komunikasi mengakui bahwa definisi yang diberikan Rogers dan Story adalah yang sangat populer dan dapat diterima dikalangan ilmuan komunikasi.<sup>172</sup>

Hal ini didasarkan kepada dua alasan. Pertama, definisi tersebut secara tegas menyatakan bahwa kampanye merupakan wujud tindakan komunikasi, dan alasan kedua adalah bahwa definisi tersebut dapat mencakup keseluruhan proses dan fenomena praktek kampanye yang terjadi dilapangan.

---

<sup>172</sup> Lihat Rogers, E. M., & Storey, J. D. (1987). Communication campaigns. In C. Berger & S. Chaffee (Eds.), Handbook of communication science (pp. 817–846). Newbury Park, CA: Sage..

Adapun sifat kampanye terbagi menjadi dua, yakni kampanye negatif dan kampanye hitam (*black campaign*). Kampanye negatif adalah kampanye yang sifatnya menyerang pihak lain melalui sejumlah data atau fakta yang bisa diverifikasi dan diperdebatkan. Dan kampanye hitam (*black campaign*) adalah kampanye yang bersumber pada romor, gosip, bahkan menjurus ke implementasi sejumlah teknik propaganda.

Jadi pada dasarnya kampanye merupakan sesuatu hal yang lumrah dan sering ditemukan. Bahkan dalam beberapa waktu sering kali ditemukan implementasi dari proses kampanye yang tidak sejalan dengan regulasi yang telah disepakati bersama.

## 2. Regulasi Kampanye

Pada era reformasi, peranan rakyat sangat penting dalam mekanisme pemilihan anggota parlemen DPR serta Presiden. Hal ini berbeda dengan masa orde baru, di mana intervensi pemerintah begitu kuat dalam mekanisme pemilu di Indonesia. Di masa reformasi, perbaikan terhadap undang - undang Pemilu lebih diperhatikan, terutama terhadap permasalahan yang terkait dengan kampanye.

Kampanye pada perkembangannya mengalami berbagai macam perubahan nilai dan perubahan gaya yang dilakukan untuk menyampaikan visi dan misi kepada masyarakat, model komunikasi pada era Soekarno berbeda dengan gaya komunikasi yang dilakukan pada masa pemilu 2004, 2009 dan bahkan pada pemilu 2014. Pada pemilu 2014, peranan media elektronik begitu dominan dibandingkan dengan komunikasi yang bersifat orasi. Atau bisa kita simpulkan bahwa bentuk komunikasi pada Pemilu 2014 telah mengalami perubahan.

Pada masa bung Karno, untuk berkomunikasi atau berkampanye, aktor politik cenderung melakukan apa yang disebut dengan retorika politik, aktor politik harus memiliki kemampuan berorasi yang baik sehingga dapat menarik massa

yang banyak, tipe - tipe orang yang mampu berorasi / beretorika politik dengan baik disebut sebagai solidarity maker. Tipe solidarity maker tentunya lebih bisa mempengaruhi massa dalam jumlah yang besar, kemudian isu yang diangkat juga belum terlalu kompleks melainkan hanya terbatas pada sebuah tatanan ideologi bangsa.<sup>173</sup>

Dengan munculnya media massa, peran retorika menjadi sedikit mengalami pergeseran dikarenakan melalui media massa isu - isu kepemimpinan mulai ditampilkan dan sangat mempengaruhi pola pikir masyarakat. Pada era komunikasi media massa, peran lembaga pers menjadi perhatian khusus, karena isu - isu yang diangkat tidak lagi pada tataran ideologis melainkan turut memperhatikan aspek lain seperti ekonomi serta kesenjangan sosial yang terus terjadi di dalam sebuah Negara. Kemudian yang ketiga ialah media sosial, perkembangan dunia cyber yang begitu pesat sangat berperan dalam menggiring opini publik, berbagai akun yang bertebaran dalam dunia maya seperti facebook, twitter, dll.

Pergeseran nilai komunikasi yang selalu mengikuti perkembangan zaman ini mengharuskan adanya aktor yang mampu menjadikan masyarakat sebagai media massa dengan memainkan peran yang lebih dominan dalam proses penyelenggaraan berbangsa dan bernegara.

Karena perkembangan media kampanye yang berkembang begitu pesat, maka pelanggaran pun juga sering dilakukan oleh pihak yang berkampanye. Oleh karena itu, KPU sebagai lembaga yang mengatur mekanisme pemilu, membuat semacam aturan baru bagi para peserta kampanye yang menjadikan media elektronik sebagai alat untuk memobilisasi massa. Aturan Pemilu tersebut secara keseluruhan diatur oleh UU No.8 Tahun 2012.

---

173 Elvinaro Ardianto, dkk. Komunikasi Massa: Suatu Pengantar (Bandung: Simbiosis Rakatama Media, 2007), hlm.

Pada awal 2013, Tim Perumus Pansus Revisi UU Pemilu menggelar rapat mengenai aturan kampanye Pemilu 2014. Adapun hasil dari pembahasan UU tersebut diantaranya :

- 1) Pasal 86 ayat (1) huruf (h) yang terkait dengan penggunaan fasilitas kampanye. Fasilitas pemerintah, tempat ibadah dan pendidikan dilarang untuk digunakan sebagai tempat kampanye, kecuali individu yang diundang secara resmi oleh pihak penanggungjawab kegiatan tanpa menggunakan atribut kampanye. Misalnya orang datang melakukan ceramah akbar di masjid, mengisi seminar di kampus dan yang sejenisnya tidak dilarang sepanjang tidak menggunakan atribut kampanye, dan syaratnya hanya bersifat individu.
- 2) Yang diputuskan juga adalah tentang pemberitaan kampanye sebagaimana dalam Pasal 94 ayat 2 tentang kampanye iklan yang “Mengganggu Kenyamanan”. Pansus UU Pemilu menilai kalimat ini subyektif, dan tidak memiliki tolak ukur yang jelas. “Mestinya bahasa UU tidak boleh sumir dan tolak ukurnya harus jelas. Karena itu, kosa kata “kenyamanan” oleh anggota Timmus dihapus.
- 3) Persoalan yang juga tidak kalah alotnya adalah perdebatan mengenai Dana Kampanye Pemilu. Hal ini diatur dalam bagian kesepuluh. Pasal 130 ayat (3) yang mengatur tentang Dana kampanye Pemilu dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa.
- 4) Sementara itu Pasal 132 Ayat (1) tentang dana kampanye Pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan, tidak boleh melebihi Rp. 1 miliar sementara untuk Dana kampanye Pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain, kelompok, perusahaan, maksimal Rp. 5 miliar. Untuk DPD Sumbangan Dana kampanye yang berasal dari perseorangan tidak boleh melebihi Rp. 250 juta. Dan sumbangan yang berasal dari kelompok atau perusahaan tidak boleh melebihi Rp. 500 juta.

- 5) Pasal 140 yang mengatur peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan yang berasal dari pihak asing, baik perusahaan asing maupun negara asing.

### 3. Jadwal Kampanye

UU Pemilu Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 83 menyatakan, kampanye Pemilu Legislatif dimulai tiga hari setelah partai ditetapkan secara resmi dan berakhir saat dimulainya masa tenang. Pada Pemilu 2014, lamanya masa kampanye lebih kurang 15 bulan, dimulai sejak tanggal 11 Januari 2013 s.d 5 April 2014. Rentang masa kampanye Pemilu 2014 ini lebih lama dibandingkan Pemilu 2009 yang berjalan 9 bulan, yakni pada tanggal 5 Juli 2008 s.d 5 April 2009.<sup>174</sup>

Sedangkan pada Pasal 1 ayat 20 PKPU Nomor 1 Tahun 2013 menjelaskan bahwa pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye adalah penyampaian pesan – pesan kampanye oleh peserta Pemilu kepada masyarakat melalui media massa secara berulang – ulang baik yang berbentuk tulisan, gambar, animasi promosi, suara, peragaan, sandiwara, debat dan bentuk lainnya yang berisi ajakan, imbauan untuk memberi dukungan kepada peserta Pemilu.

Pada Pasal 9 ayat 2 menjelaskan materi kampanye perseorangan peserta Pemilu yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD melalui visi, misi, dan program untuk meyakinkan dan mendapatkan dukungan pemilih, apabila tindakan ini dilakukan oleh caleg, maka diduga telah melakukan pelanggaran UU RI Nomor 8 Tahun 2012 jo Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Pelaksanaan Kampanye dalam bentuk rapat umum di Wilayah Prov. Kal - Sel, telah dilaksanakan sebanyak 21 kali kampanye terbuka / rapat umum, pertemuan terbatas sebanyak

---

174 <http://www.kpu.go.id>



34 kali, pertemuan tatap muka sebanyak 24 kali dan bentuk lainnya sebanyak 12 kali dengan menghadirkan juru kampanye nasional maupun lokal oleh masing - masing Partai Politik, dengan perincian sebagai berikut:

**Tabel 5.1.** Bentuk-bentuk Kampanye Partai Politik pada Pemilu Legislatif 2014

NO.	PARTOL	BENTUK KAMPANYE								JURKAM
		RAPAT		TATAP		PERTEMUAN		BENTUK		
		UMUM		MUKA		TERBATAS		LAIN		
		I	II	I	II	I	II	I	II	
1.	NASDEM	2	2	2	6	4	1	3	2	Prov / Kota / Kab
2.	PKB	4	1	3	1	10	4	-	1	Pusat / Prov / Kota / Kab.
3.	PKS	1	1	6	7	9	1	6	5	Prov / Kota / Kab
4.	PDI P	2	10	2	2	3	3	-	-	Pusat / Prov / Kota / Kab.
5.	GOLKAR	2	1	-	3	10	8	-	1	Pusat / Prov / Kota / Kab.
6.	GERINDRA	1	3	1	1	1	8	-	1	Prov / Kota / Kab
7.	DEMOKRAT	1	1	1	1	2	1	3	-	Prov / Kota / Kab
8.	PAN	-	-	1	-	-	2	-	-	Prov / Kota / Kab
9.	PPP	1	2	2	1	6	3	1	-	Prov / Kota / Kab
10.	HANURA	1	-	-	-	-	1	-	2	Prov / Kota / Kab
11.	PBB	-	-	2	2	2	2	-	-	Prov / Kota / Kab
12.	PKPI	-	-	-	-	-	-	-	-	Prov / Kota / Kab

#### 4. Metode Kampanye

Beberapa metode dalam kampanye diantaranya :

- 1) Pertemuan Terbatas
- 2) Tatap muka dan dialog
- 3) Penyebaran melalui media cetak dan media elektronik
- 4) Penyiaran melalui radio dan atau televisi
- 5) Penyebaran bahan kampanye umum
- 6) Pemasangan alat peraga ditempat umum
- 7) Rapat umum
- 8) Debat publik / debat terbuka antar calon

- 9) Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang - undangan.

#### 1. Pelanggaran terhadap Ketentuan Kampanye

Berkaitan dengan keberadaan peraturan daerah maupun kesepakatan mengenai lokasi pemasangan alat peraga kampanye dan lokasi kampanye diluar rapat umum, analisa dilakukan pada tingkat Kabupaten/Kota, karena yang memiliki wilayah adalah mereka, untuk tingkat provinsi mengikuti tingkat Kabupaten/Kota tersebut.

Beberapa pelanggaran yang terjadi pada saat pelaksanaan kampanye tersebut di antaranya :

- 1) Pelanggaran yang melibatkan anak dibawah umur;
- 2) Melakukan kampanye di 2 (dua) dapil yang seharusnya hanya 1 (satu) dapil;
- 3) Menggunakan fasilitas negara seperti kendaraan dinas;
- 4) Menjanjikan memberikan barang dan uang kepada para simpatisan ;
- 5) Kampanye diluar jadwal yang ditetapkan oleh KPU;
- 6) Pemasangan alat peraga tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dari data yang diperoleh dari Bawaslu Prov. Kal - Sel bahwa pada waktu yang telah ditetapkan sebagai masa kampanye, terdapat sebanyak 13 kasus pelanggaran kampanye. 12 kasus diantaranya pelibatan anak dibawah umur, kegiatan kampanye diluar jadwal yang ditetapkan KPU, pemasangan alat peraga dan 1 kasus penggunaan fasilitas negara.

Pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye diluar ruang, diantaranya :

- Setiap Partai Politik hanya diperbolehkan untuk memasang baliho atau papan reklame masing -

masing 1 (satu) buah di tiap desa/kelurahan. Namun pelaksanaan dilapangan, pemasangan alat peraga kampanye tersebut melebihi dari ketentuan yang ditetapkan oleh KPU.

- Bendera dan umbul - umbul hanya dapat dipasang pada zona atau wilayah yang telah ditetapkan KPU dan pemerintah daerah. Namun pelaksanaan dilapangan, masih banyak yang melanggar peraturan tersebut.

Beberapa permasalahan yang terjadi pada saat masa kampanye, diantaranya:

- 1) Penempatan alat peraga kampanye yang tidak sesuai dengan tempat dan peruntukannya
- 2) Jadwal pemasangan alat peraga tidak sesuai dengan jadwal yang disepakati
- 3) Perlakuan pencabutan atribut partai yang berbeda
- 4) Kampanye terbuka yang kurang efektif, efesien dan cenderung terjadi pengarahannya

## 2. Kasus Politik Uang dan *Black Campaign*

Praktek *money politics* telah terjadi pra-pelaksanaan Pileg dan pasca Pileg. Pra pelaksanaan Pileg caleg melalui tim pemenangannya bergerilya mendatangi rumah-rumah dengan modus kampanye namun sambil membuat perjanjian dengan pemilih untuk mencobols calon tertentu yang nantinya akan dikompensasi dengan sejumlah uang. Kemudian di saat pelaksanaan, masing-masing pemilih yang telah membuat komitmen harus membuktikan bahwa telah mencoblos calon tertentu, sebagai pembuktiannya maka diharuskan menunjukan bukti yaitu pemilih ada yang cara mencoblosnya dengan menyobek nama calon dan kemudian ditunjukkan kepada tim pemenangan yang selanjutnya ditukar dengan uang.

### 3. Implementasi Tugas Pengawas Pemilu

Dalam Undang - Undang nomor 12 tahun 2003 pasal 120 dinyatakan bahwa untuk melakukan pengawasan Pemilu, dibentuk Badan Pengawas Pemilu, Badan Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten / Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan.

Badan Pengawas Pemilu mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- 1) Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan Pemilu
- 2) Menerima laporan pelanggaran peraturan perundang-undangan Pemilu
- 3) Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan Pemilu
- 4) Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tersebut terutama dalam point 4, Pengawas Pemilu mempunyai keharusan untuk melakukan koordinasi dengan pihak terkait, terutama lembaga penegak hukum di Indonesia, yakni Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Sehingga dalam meneruskan temuan dan laporan Pemilu bisa berjalan dengan cepat dan baik melalui bantuan lembaga penegak hukum di Indonesia.

Berbagai pemberitaan telah menyimpulkan bahwa Pileg 2014 menjadi Pileg yang banyak terjadi pelanggaran. Pemberitaan maupun pendapat yang demikian tidak salah, namun bagi Bawaslu banyaknya pelanggaran atau tidak disebabkan atas dua persepsi. *Pertama*, adanya putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak yang menentukan seorang calon legislatif (caleg) dapat menjadi legislator. Putusan tersebut telah menjadikan setiap caleg dipaksa bersaing matia-matian, bukan hanya bersaing dengan

calon dari partai lain melainkan antar sesama calon dari partai yang sama juga diharuskan berkompetisi. Model yang demikian telah mengantarkan proses demokrasi liberal yang dengan segala cara akan dilakukan caleg guna mewujudkan niat menjadi legislatif. Oleh karenanya, pelanggaran menjadi satu hal yang sulit dikendalikan meskipun Bawaslu telah berupaya maksimal mengantisipasinya.

*Kedua*, adanya proses rekrutmen caleg yang tidak memenuhi syarat. Partai politik (Parpol) cenderung melakukan perekrutan terhadap caleg yang secara basis massa tidak kuat namun memiliki kedekatan dengan elit Parpol atau mungkin memiliki modal besar yang bisa menyokong aktivitas kepartaian. Akibatnya ketika caleg yang diajukan dipandang kurang memiliki kapabilitas dan track record yang belum teruji maka pemilih yang berpendidikan enggan memilihnya, sehingga kemudian caleg menyisir pemilih kelas bawah yang secara background pendidikan kurang baik dan mudah disuap melalui money politics. Cara tersebut tentu dirasa efektif mengingat hampir mayoritas penduduk Indonesia masih dibawah garis sulit dari akses pendidikan atau bahkan tidak berpendidikan sama sekali.

Peran Bawaslu dalam menindak lanjuti pelanggaran Pemilu sesungguhnya hanya pada lingkup administratif pelanggaran. Hal ini mengingat aspek pidana pelanggaran Pemilu diserahkan kepada kepolisian. Namun dalam pelaksanaannya, antara Bawaslu dan Kepolisian terus bekerjasama sehingga ketika ditemukan pelanggaran lebih cepat penindakannya. Meskipun telah berupaya bekerja cepat, masih ada saja beberapa kasus pelanggaran yang tidak bisa diselesaikan karena limitasi waktu yang diberikan oleh Undang-undang. Dalam UU Pemilu alokasi waktu yang diberikan Bawaslu dan Polisi dalam menindak pelanggaran Pemilu sangat singkat, sehingga hal itu bisa menjadi kendala bagi Bawaslu dan Kepolisian untuk menyelesaikan pelanggaran secara tuntas.

Maka dari itu, apabila banyak kasus pelanggaran Pemilu yang dinyatakan kadaluarsa itu bukan semata kesalahan Bawaslu dan Kepolisian, melainkan karena desain UU Pemilu yang sesungguhnya menjadi penghalang.

Di samping faktor UU, personil Bawaslu yang jumlahnya relatif sedikit, juga menjadi kendala lain. Oleh karena itu, tugas pengawasan seharusnya bukan hanya menjadi lingkup kewenangan Bawaslu, melainkan masyarakat juga harus terlibat aktif melakukan pengawasan. Adanya peran masyarakat yang ikut membantu mengawasi, maka diharapkan akan memudahkan Bawaslu dalam melakukan langkah cepat penindakan sehingga dapat menjadi alternatif solusi dalam mengantisipasi minimnya alokasi waktu penindakan yang diberikan oleh UU Pemilu.

#### 4. Audit Dana Kampanye

Dalam pasal 134 UU No.8 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Partai Politik peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye pemilu dan rekening khusus dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum”.

Ketentuan diatas jelas menyebutkan laporan awal dana kampanye paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum atau 2 Maret 2014. Tidak ada ketentuan waktu yang jelas jam berapa laporan tersebut harus diserahkan. Bila merujuk pada pasal di atas berarti paling lambat 2 Maret 2014 Pkl 00.00. Siapapun yang melewati batas waktu tersebut akan didiskualifikasi Pasal 138: Dalam hal pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sampai batas

waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1), partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu pada wilayah yang bersangkutan.

Hal di atas berbeda dengan surat edaran KPU No.70 / KPU/II/2014 tentang laporan dana kampanye partai politik peserta pemilu 2014, tertanggal 7 Februari 2014, menyebutkan pada point 1: partai politik peserta Pemilu 2014 menyampaikan laporan penerimaan sumbangan dana kampanye periode II, rekening khusus dana kampanye, laporan awal dana kampanye kepada KPU pada tanggal 2 Maret 2014, pukul: 09.00-18.00 WIB.

Partai politik memiliki kecenderungan memaksimalkan waktu dan hanya menyetorkan laporan dana kampanye menjelang saat-saat terakhir batas akhir. Salah satu isu yang menjadi kendala internal adalah berkaitan dengan batas akhir penyerahan, dan interpretasi mengenai perbedaan pemahaman soal batas waktu pelaporan dana kampanye hingga 18.00 atau 24.00.

Alasan perbedaan interpretasi menjadi rasional apabila terdapat kendala komunikasi dan pemahaman. Namun di sisi lain bisa dikategorikan sebagai pelanggaran administrasi apalagi dikhawatirkan terjadi motif penundaaan, karena memberikan kesempatan partai politik untuk menyelesaikan laporannya yang belum selesai

Pelaporan dana kampanye oleh partai politik di setiap tingkatan dan DPD di hari terakhir (2 maret 2014) menunjukkan belum terkonsolidasinya sistem administrasi dan pengelolaan dana kampanye. Partai politik dan DPD belum mempunyai perhatian lebih dan masih menganggap mudah (menggampangkan), yang pada akhirnya, kerepotan menjelang batas akhir waktu pelaporan. Permasalahan yang masih tampak ialah masih terjadinya keterlambatan penyerahan audit dana kampanye disebabkan karena terjadinya konflik internal didalam partai politik peserta pemilu.

## Logistik Pemilu

Dari segi kesiapaan logistik persoalan yang menonjol yang terjadi di Kalsel adalah masih terjadinya kerusakan surat suara. Persoalan ini yang paling menonjol terjadi dengan jumlah kertas suara yang rusak kurang lebih 35.910 lembar. Surat suara yang rusak tersebut antara lain adalah:

**Tabel 5.2.** Jumlah Kertas Suara yang Rusak di Kalsel pada Pemilu Legislatif 2014

NO.	WILAYAH	DPR RI	DPD	DPRD PROV	DPRD KAB/KOTA
1.	Banjarmasin	1.100	39	657	517
2.	Banjar Baru	1.378	153	835	675
3.	Barito Kuala	51	65	26	81
4.	Banjar	2.570	3.619	2.327	3.019
5.	TAPIN	64	36	43	71
6.	Hulu Sungai Selatan	70	50	70	113
7.	Hulu Sungai Utara	1.119	932	932	2.276
8.	Hulu Sungai Tengah	12	25	397	40
9.	Balangan	353	398	625	-
10.	Tabalong	60	269	98	436
11.	Tanah Laut	132	1.384	2.481	962
12.	Tanah Bumbu	153	85	84	3.636
13.	Kotabaru	86	353	265	777
	<b>TOTAL</b>	<b>7.148</b>	<b>7.408</b>	<b>8.840</b>	<b>12.603</b>

## Pasca Pemilu

### 1. Sengketa Pemilu dan Sengketa Hasil

Sengketa Pemilu terjadi antara partai politik calon peserta pemilu dengan KPU Provinsi Kalimantan Selatan akibat tidak lolosnya parpol tersebut menjadi peserta pemilu. Sengketa Etik. Bahwa terjadi persidangan kode etik, yang disidangkan di DKPP Daerah, dan telah dijatuhkan hukuman terhadap salah satu anggota KPU Kabupaten diberhentikan karena terbukti melanggar etik penyelenggara pemilu dan sengketa di Mahkamah Konstitusi, terkait Perselisihan Hasil Pemilu Legislatif 2014. Parpol yang mengajukan permohonan ke MK



adalah Partai Hanura dan PKPI untuk kursi DPR, sedangkan DPRD Provinsi untuk partai NasDem dan Hanura sedangkan, DPRD Kabupaten adalah Partai Hanura.

a. Sengketa Administratif

Tiga gugatan sengketa Pemilu DPR, DPD dan DPRD terkait penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) yang ditetapkan oleh KPU Provinsi dan Kabupaten / Kota di Kalimantan Selatan. Gugatan sengketa tersebut di antaranya:

- 1) Gugatan sengketa yang diajukan H. M. Iqbal Yudiannor, SE (Bakal Calon Anggota DPRD Prov. Kal - Sel dari Partai Demokrat). Iqbal dicoret dari DCT berdasarkan Keputusan KPU Prov. Kal - Sel. Pada agenda persidangan penyelesaian sengketa, Bawaslu menghadirkan pihak terkait. Dalam sidang itu, DPP Partai Demokrat tidak hadir, tetapi hanya dihadiri oleh DPD Partai Demokrat Prov. Kal - Sel. Dalam putusannya, Bawaslu Prov. Kal - Sel menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Keputusan tersebut di bacakan pada hari Kamis, 19 September 2013 di Kantor Bawaslu Prov. Kal - Sel.
- 2) Gugatan sengketa yang diajukan Drs. H. Syamsul Qamar, M.Si (Bakal Calon Anggota DPRD Kota Banjarmasin dari PKB). Nama syamsul dicoret oleh KPU Kota Banjarmasin. Pada agenda persidangan, sidang berjalan sangat alot, hal ini dikarenakan antara pihak pemohon dan termohon tetap pada pendiriannya masing - masing. Pemohon yang didampingi oleh pengacaranya Anang Yuliardi dan Erwan tetap meminta untuk dicantumkan nama pemohon dalam DCT Anggota DPRD Kota Banjarmasin. Forum Musyawarah ini menghadirkan saksi ahli dari pemohon dan termohon. Pemohon menghadirkan Bachtiar Effendi (Dosen Fakultas Hukum UNLAM Banjarmasin) sebagai saksi ahli, sedangkan termohon menghadirkan Deden Koswara (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum

UNLAM Banjarmasin). Kehadiran saksi ahli tersebut bertujuan untuk menginterpretasikan Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 tentang makna “dikecualikan”. Forum Musyawarah yang dilaksanakan sebanyak tiga kali persidangan ini berakhir pada Keputusan Bawaslu Prov. Kal - Sel yang menetapkan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Keputusan tersebut dibacakan pada hari Jum’at, 20 September 2013 di Kantor Bawaslu Prov. Kal - Sel.

- 3) Gugatan sengketa yang diajukan Jainal Hakim, S.Sos., MH (Bakal Calon Anggota DPRD Kab. Tanah Laut dari PDI Perjuangan). Jainal dihilangkan namanya dari DCT berdasarkan Keputusan KPU Kab. Tanah Laut. Pada persidangan sengketa Pemilu tersebut dihadiri oleh 5 orang Komisioner KPU Kab. Tanah Laut sebagai pihak termohon. Dalam putusannya, Bawaslu Prov. Kal - Sel menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Keputusan tersebut dibacakan setelah pembacaan Keputusan Sengketa atas nama Syamsul Qamar, yakni pada hari yang sama di Kantor Bawaslu Prov. Kal - Sel.

Pembacaan putusan dari ketiga penyelesaian sengketa Pemilu tersebut dilakukan Pimpinan Bawaslu Kal - Sel, yakni: Mahyuni, S.Sos., M.AP, Azhar Ridhanie, S.HI., M.IP, dan Erna Kasyfiah, S.Ag., M.Si.

Dalam menyelesaikan tiga sengketa Pemilu ini, terbongkar dua fakta baru dalam Forum Musyawarah dengan kasus yang sama, yaitu satu kasus di Kab. Tanah Laut dan satu kasus di Kota Banjarmasin. Bawaslu Prov. Kal - Sel merekomendasikan kepada Panwaslu di masing - masing Kabupaten / Kota untuk menindaklanjuti hasil temuan tersebut.<sup>175</sup>

---

175 Bawaslu Prov. Kal - Sel

b. Sengketa Etik (Peradilan Etik)

Pada Pemilu 2014 di Kalimantan Selatan, beberapa sengketa etik yang ditangani oleh Tim pemeriksa daerah (DKPP Provinsi) dan Persidangan DKPP Pusat, diantaranya :

- 1) Pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Ketua dan Anggota KPU Kabupaten Tanah Laut dengan sangkaan meloloskan caleg dalam DCT yang dianggap tidak memenuhi syarat
- 2) Pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Divisi Teknis Penyelenggaraan Pemilu KPU Kabupaten Tapin dengan sangkaan melakukan pengelembungan suara terhadap salah satu caleg DPR RI dari Partai Golkar. Peradilan etik ini dipimpin langsung oleh Ketua DKPP Pusat melalui video conference.

c. Sengketa Hasil Pemilu di MK

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam desain ketatanegaraan Indonesia ditempatkan sebagai lembaga yudisial terakhir dalam penyelesaian sengketa Pemilu, sifat putusannya yang final dan mengikat menjadi alat terakhir para peserta Pemilu dalam mencari keadilan. Desain yang demikian menjadi catatan serius bahwa MK harus diawasi dengan ketat dalam setiap memproses sengketa Pemilu, karena apabila MK dibiarkan tanpa ada rambu pengawas maka bisa menjadi problem serius menginglembaga terkahir yang memutuskan nasib setiap caleg ataupun parpol.

Peradilan perselisihan hasil pemilu merupakan peradilan yang bersifat cepat, karena UU Pemilu dan UU MK hanya memberi waktu 3 x 24 jam kepada DPP Partai Politik dan calon anggota DPD peserta Pemilu sebagai pemohon untuk mengajukan permohonan keberatan terhadap penetapan suara hasil penghitungan KPU. Sedangkan MK hanya diberi waktu 30 hari kerja untuk memutus seluruh permohonan yang diajukan

oleh peserta pemilu. Dengan adanya keterbatasan waktu yang disediakan oleh peraturan perundang-undangan tersebut, maka tidak mungkin hanya menggantungkan keadilan atas berjalannya demokrasi dan pemilu kepada MK. Dibutuhkan kerjasama dari KPU, Bawaslu dan Panwaslu, Partai Politik, peserta pemilu, masyarakat, dan lain-lain.

Pada prinsipnya objek sengketa yang dapat diajukan ke MK hanya berkaitan dengan penetapan hasil pemilu secara nasional, namun dalam prakteknya MK tidak mau hanya dikungkung pada penyelesaian sengketa angka-angka semata, melainkan menyelesaikan substansi persoalan di balik angka yang disengketakan. Alasannya, MK memandang bahwa hak konstitusional setiap orang dalam pemilu harus dilindungi dari berbagai praktik kecurangan yang terjadi dalam penyelenggaraannya. Berangkat dari dasar pemikiran itu MK memaknai penyelesaian sengketa pemilu tidak hanya sekedar penyelesaian perselisihan angka atau hasil penghitungan, melainkan juga termasuk memeriksa dan mengadili pelanggaran yang memengaruhi hasil, terutama yang memenuhi syarat pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis dan massif (TSM).

### c. Sengketa terkait Kampanye

1. Aturan tentang kampanye masih banyak yang tidak jelas dan menimbulkan penafsiran yang berbeda, terutama antara KPU dan Bawaslu.
2. Definisi dan batasan tentang kampanye juga tidak jelas dan membuka peluang terjadinya multitafsir sehingga sering berbeda pendapat antara KPU dan Bawaslu mengenai suatu kegiatan apakah dikategorikan sebagai kampanye atau tidak, seperti berita/informasi atau kegiatan yang diekspos media massa.
3. Pemasangan alat peraga kampanye banyak yang tidak sesuai dengan tempat dan peruntukannya.

4. Jadwal pemasangan alat peraga tidak sesuai dengan jadwal yang disepakati.
  5. Perlakuan pencabutan atribut partai berbeda.
  6. Kampanye terbuka kurang efektif dan efisien, lebih cenderung kepada pengarahannya semata.
- d. Sengketa terkait Logistik Pemilu
1. Logistik pemilu tidak tepat waktu, jumlah, dan sasaran;
  2. Tidak ada bimtek secara khusus tentang RUP, KAK, HPS, swakelola atau lelang;
  3. Regulasi tentang logistik terlambat;
- e. Pemungutan dan Perhitungan suara
1. Pengaturan (regulasi) tentang pemungutan dan perhitungan suara tidak konsisten 1. dari KPU RI;
  2. Anggaran untuk bimtek sangat minim;
  3. Buku panduan PPS, LPPS, dan PPK lambat di terima di lapangan;
  4. Jumlah rangkap formulir yang harus diisi (disalin) oleh KPPS terlalu banyak;
  5. Banyak petugas kurang memahami masalah DPT, DPTb, DPK, DPKtb.;
  6. Banyak anggota KPPS kurang memahami tata cara pengisian formulir C
  7. Model formulir yang harus diisi oleh petugas KPPS secara manual terlalu banyak.

## **2. Konversi Suara Partai Menjadi Kursi**

Jumlah suara sah dalam pemilu legislatif tahun 2014 untuk DPRD Kalsel adalah 1.842.147 dari jumlah DPT yang ditetapkan oleh KPU Provinsi Kalsel pada tanggal 21 Maret

2014 sebanyak 2.785.530 pemilih (1.399.610 laki-laki dan 1.385.920 perempuan).

Dari jumlah suara sah untuk DPRD Provinsi Kalsel tersebut Partai Nasdem memperoleh 117.150 suara (6,4%), PKB 189.384 (10,3%), PKS 142.114 (7,7%), PDIP 227.031 (12,3%), Golkar 444.047 (24,1%), Gerindra 170.657 (9,3%), Demokrat 119.173 (6,5%), PAN 104.921 (5,7%), PPP 172.127 (9,3%), Hanura 93.391 (5,1%), PBB 43.217 (2,3%), dan PKPI 18.935 (1,0%). Setelah dikonversi menjadi kursi, Nasdem memperoleh 3 kursi, PKB 6, PKS 5, PDIP 8, Golkar 13, Gerindra 6, Demokrat 4, PAN 1, PPP 7, dan Hanura 2, sementara PBB dan PKPI tidak memperoleh kursi.

Tidak ada persoalan dalam konversi suara partai menjadi kursi, sekalipun PAN yang memperoleh 5,7% suara hanya mendapat satu kursi, sedangkan Hanura yang memperoleh suara lebih kecil (5,1%) memperoleh 2 kursi, dan Demokrat yang hanya memperoleh 6,5% suara mendapat 4 kursi.

### 3. Pengawasan Pemilu

Bawaslu Kalsel mengaku, pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemilu di wilayah ini sudah dilakukan secara maksimal. Meskipun demikian bukan berarti tidak permasalahan yang muncul di dalam pelaksanaan pengawasan tersebut.

#### A. Regulasi Pemilu

1. Regulasi yang belum memadai, masih terdapat sejumlah kekosongan pengaturan dalam UU terhadap persoalan-persoalan yang jamak ditemui dalam pelaksanaan Pemilu. Misalnya, belum adanya aturan dan sanksi bagi tindakan penyalahgunaan jabatan dan penggunaan fasilitas negara yang dilakukan di luar tahapan kampanye, sementara praktek penyalahgunaan jabatan dan penggunaan fasilitas negara terjadi pada setiap tahapan Pemilu.

Misalnya pada saat pendaftaran calon anggota DPR, DPD, dan DPRD ada salah satu peserta Pemilu yang mengantarkan rombongan dengan menggunakan mobil dinas fraksi.

2. Adanya regulasi yang belum tegas sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda di antara para pihak, baik sesama penyelenggara maupun antara penyelenggara dan peserta Pemilu.
3. Adanya pengaturan yang tidak sinkron di antara regulasi yang ada sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, baik antara UU dengan UU lain, UU dengan Peraturan pemerintah atau Peraturan KPU, maupun antara PP dengan Peraturan KPU.
4. Adanya keterlambatan Peraturan yang dikeluarkan oleh pihak penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu sehingga menyebabkan kesulitan pihak pengawas di tingkat bawahnya.

#### B. KPU Kurang Kooperatif

1. KPU menutup atau menghambat akses jaringan pengawasan Pemilu untuk mendapatkan data-data yang merupakan obyek pengawasan pada tahapan-tahapannya Pemilu, seperti yang dialami oleh Bawaslu kalsel sendiri dalam meminta data pencalonan anggota DPRD Provinsi kalsel. Sikap KPU ini menghambat upaya deteksi dini dan pencegahan pelanggaran yang banyak diinisiasi oleh jaringan pengawas Pemilu
2. Tidak terbuka dalam melaksanakan beberapa tahapan, yakni tertutup dalam pengambilan keputusan terkait tahapan yang semestinya dihadiri oleh pengawas dan menghalangi atau menolak kehadiran/keterlibatan [pengawas dalam

pelaksanaan tahapan tersebut/ Contohnya, KPU Kalsel yang bersikap arogan ketika dalam tahapan verifikasi faktual partai politik, di mana KPU Kalsel bersikap arogan sehingga menyebabkan gesekan sesama penyelenggara Pemilu;

3. Kurang/tidak membeneri respons positif terhadap surat peringatan dan rekomendasi yang disampaikan jajaran pengawas Pemilu terkait kekurangan atau kesalahan yang dilakukan oleh KPU dan jajarannya/ Misalnya, KPU yang tetap meloloskan calon anggota DPRD yang oleh Panwaslu telah direkomendasikan bahwa bermasalah dalam pemenuhan syarat sebagai calon.

Menurut Bawaslu Kalsel, setidaknya ada tiga faktor penyebab sikap KPU tersebut: (1) masih minimnya pemahaman tentang azas transparansi penyelenggara pemilu, (2) adanya arogansi KPU yang merasa lebih superior dari pengawas, dan (3) karena kepentingan untuk menutupi kesalahan atau pelanggaran dalam pelaksanaan tahapan Pemilu. Tindakan KPU semacam ini, menurut Bawaslu Kalsel, dapat menimbulkan serangkaian masalah yang bisa menimbulkan implikasi serius sbb.: (1) dapat memicu konflik kekerasan, (2) dapat memicu gugatan hasil Pemilu ke MK, (3) Proses Pemilu yang tidak transparan dapat menimbulkan ketidakpercayaan rakyat terhadap legitimasi pemimpin yang dihasilkan, akhirnya dapat menimbulkan krisis kepemimpinan, (4) lebih serius lagi, dapat menimbulkan sikap apatis dan ketidakpercayaan rakyat terhadap proses demokrasi melalui Pemilu, dan (5) akan menyebabkan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara Pemilu.



4. Bawaslu Kalsel resmi dibentuk pada tanggal 21 September 2012. Bawaslu Kalsel tidak bisa serta merta membentuk Panwaslu Kabupaten dan kota. Karena itu, mereka mendapat kesulitan melakukan pengawasan verifikasi faktual di tingkat kabupaten dan kota. Hanya ada beberapa kabupaten/kota yang dapat diawasi, itu pun karena daerah tersebut melaksanakan PemiluKadarn yaitu Kabupaten Bartio Kuala.

## **Rekomendasi**

- a. Perlu perbaikan regulasi pemilu yang komprehensif, menjangklau kurun waktu minimal 25 tahun, dan mampu mengakomodasi berbagai kemungkinan yang akan terjadi di dalam proses penyelenggaraan tahapan-tahapan pemilu;
- b. Perlu regulasi yang dibuat secara proporsional dan konsisten, tidak berubah-ubah dan tepat waktu;
- c. Perlu peningkatan intensitas dan efektivitas pembinaan SDM penyelenggara pemilu melalui berbagai pelatihan dan bimtek bersama KPU dan Bawaslu;
- d. Perlu pengaturan anggaran pemilu yang lebih khusus dalam nuansa kemudahan, efektif, akurat, dan bertanggung jawab yang tidak menghambat proses tahapan-tahapan pemilu;
- e. Perlu dipertimbangkan penyediaan seluruh logistik Pemilu diserahkan ke KPU provinsi dengan pengaturan dan pengawasan yang ketat;
- f. Perlu penyederhanaan formulir isian yang harus diisi oleh petugas lapangan;
- g. Perlu peningkatan fungsi dan peran pengawas pemilu, terutama pengawasan di lapangan antara lain dengan menempatkan PPL di setiap TPS, tanpa kecuali. □

## BAB 6

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF TAHUN 2014: PROVINSI SULAWESI SELATAN<sup>176</sup>

Jayadi Nas dan Andi Tenri Sempa<sup>177</sup>

### Pengantar

Pemilihan umum (pemilu) legislatif telah dilaksanakan secara langsung oleh rakyat Indonesia. Begitu pula dengan rakyat Sulawesi Selatan. Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna mencapai pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagaimana pasal 2 ayat (1) UUD NKRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, maka perwujudan pelaksanaan pemilu secara langsung untuk memilih wakil-wakil rakyat dan yang akan menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan idealnya dilaksanakan dengan berlandaskan azas langsung, umum, bebas, dan rahasia.<sup>178</sup>

---

176 Laporan hasil riset yang dilaksanakan pada bulan Oktober-Desember 2014. Hasil riset ini, dilaporkan kepada Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI) dan *Australian Electoral Commission* (AEC) yang membentuk *Electoral Research Institution* (ERI).

177 Penulis adalah Tim peneliti Evaluasi Pemilu di Provinsi Sulawesi Selatan. Jayadi Nas adalah Dosen Ilmu Politik Pemerintahan Universitas Hasanuddin Makassar, juga mantan Ketua KPUD Provinsi Sulsel dan Andi Tenri Sempa adalah Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Lambung Mangkurat Banjarmasin juga sebagai Direktur *Center for Election and Political Party University Link* Universitas Lambung Mangkurat (CEPP UNLAM).

178 Lihat, UUD 1945

Terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebabkan perubahan yang mendasar dalam mekanisme Pemilihan Umum yaitu penyelenggara Pemilihan Umum adalah KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga yang permanen yang mempunyai hubungan yang hirarkis, sebagai penyelenggara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Umum Presiden/Wakil Presiden maupun Pemilihan Umum Kepala Daerah (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota).

Selain itu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga mengatur pembentukan Panitia Pemilihan sebagai penyelenggara pemilihan bersifat Ad Hoc dan mempunyai peranan penting dalam semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum yang meliputi: PPK, PPS, KPPS dan PPLN dan KPPSLN, serta mengatur Badan/Panitia Pengawas Pemilihan Umum untuk menjamin agar Pemilihan Umum tersebut benar-benar dilaksanakan berdasarkan azas Pemilihan Umum dan Peraturan Perundang-undangan. Dukungan bagi kelancaran penyelenggaraan Pemilihan Umum juga dilakukan dengan mengamanatkan Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberikan bantuan dan fasilitasi yang diperlukan oleh KPU dan Badan/Panitia Pengawas Pemilihan Umum.

Puncaknya tanggal 9 April 2014 yang lalu, Komisi Pemilihan Umum telah menyelenggarakan pemilihan umum anggota DPR RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota secara damai. Sebagaimana ketentuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2012 tentang tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD yang telah mengalami beberapa kali perubahan, sampai pada putusan terakhir KPU menerbitkan Peraturan KPU Nomor 21 Tahun 2013 tanggal 4 November 2014, yang artinya merupakan perubahan keenam

dari PKPU No.7 Tahun 2012.<sup>179</sup> Kondisi ini jelas berimbas pada proses tahapan pemilu selanjutnya, yang tidak dapat dilaksanakan tepat waktu. Harus diakui di antara tahapan persiapan dan tahapan penyelenggaraan pemilu, beberapa tahapan dapat disebut memiliki tensi dan risiko politik yang tinggi.

Faktanya, proses persiapan penyelenggaraan pemilu yang terkait dengan persoalan proses rekrutmen timseleksi penyelenggara pemilu baik KPUD Provinsi dan Kabupaten/Kota maupun Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten Kota di provinsi Sulawesi Selatan yang ditenggarai oleh banyak pihak tidak melalui proses seleksi yang ketat. Hal ini berimbas pada kualitas sumber daya manusia komisioner terpilih yang tidak *the right man on the right place*. Persoalan lain yang banyak diabaikan adalah proses penunjukan oleh pemerintah daerah terhadap kepala sekretariat KPU Provinsi dan Kepala Sekretariat KPU Kab/Kota yang merupakan penanggung jawab pengguna anggaran menjadi posisi yang “ditarget oleh birokrat tertentu sebagai perpanjangan tangan eksekutif” di provinsi ini.

Hal lain yang mengemuka adalah proses pemilu yang melibatkan banyak pihak terkait pemutakhiran data pemilih, registrasi partai politik peserta pemilu dan pencalonan anggota legislatif (DPR, DPD dan DPRD). Hal itu menyisakan banyak persoalan administrasi yang carut marut, sumber daya manusia yang terbatas dalam kemampuan penyelenggaraan pemilu dan juga etika penyelenggara dan peserta pemilu yang tidak menjunjung tinggi nilai-nilai moralitas.<sup>180</sup> Hal ini tentunya berimplikasi pada legitimasi hasil pemilu legislatif di provinsi Sulawesi Selatan khususnya pada pemilu 2014.

Dalam hal pengawasan pemilu, kedudukan Bawaslu yang tidak lagi *ad hoc* di tingkat pusat dan provinsi, idealnya

179 [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id) dan keterangan KPU Sulsel.

180 Lihat, pemberitaan media masa Rabu, 14/05/2014 07:19 WIB Darurat Politik Uang, DKPP Pecat 20 Penyelenggara Pemilu

memberi kontribusi pada proses pengawasan yang maksimal. Regulasi terkait pelaksanaan kampanye, seolah sudah dilaksanakan. Akan tetapi, pola dan modus lain berkembang di Sulawesi Selatan seiring ketatnya regulasi, pengawasan dalam hal pemungutan dan perhitungan suara, partisipasi pemilih dan konversi suara menjadi kursi, juga menyisakan permasalahan yang sifatnya hampir seragam terjadi di setiap provinsi di Indonesia.

Penguatan terhadap lembaga Bawaslu juga tidak berbanding dengan jumlah komisioner dan perangkatnya pada tingkat bawah. Olehnya itu, pelanggaran yang sifatnya masif sulit terelakkan. Kekuatan jaringan, *pressure* kelompok tertentu, struktur sosial, dan *bargaining* politik baik material maupun posisi menjadi kendala tersendiri bagi pengawas pemilu melakukan tugasnya.

Alhasil, penyelenggara pemilu legislatif 2014 ada yang terbukti tidak taat azas berbanding lurus dengan hasil keputusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang telah memberhentikan secara tetap beberapa penyelenggara pemilu di tingkat lokal Kab/Kota dan menempatkan provinsi Sulawesi Selatan menempati urutan ke-3 dalam hal pelanggaran penyelenggara pemilu yang ditetapkan oleh DKPP.<sup>181</sup>

Di sisi yang lain, efek domino dari rekrutemen tim seleksi dan hasil seleksi komisioner terpilih penyelenggara pemilu berakibat pada banyaknya penyelenggara dalam hal ini komisioner KPUD di beberapa Kab/Kota di Sulawesi Selatan yang harus diberhentikan tetap dan atau diberi sanksi oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Maraknya politik transaksional dan *money politic* yang terjadi antara penyelenggara dan peserta pemilu legislatif, serta merta meragukan keabsahan hasil pemilu legislatif di provinsi Sulawesi Selatan.

---

181 *Ibid*

Akan tetapi fenomena berbeda terjadi pada proses pemilu DPD, mereka yang terpilih pada dasarnya adalah putra-putra terbaik dan kharismatik Provinsi Sulsel. Pemilu DPD, berjalan sangat natural tanpa gesekan yang berarti. Pada konteks ini, rakyat dengan bebas memilih, karena tidak ditemukannya pelanggaran yang berarti apalagi terkait *money politic* atau politik transaksional.

### **Pokok Permasalahan**

Pemilihan umum legislatif tahun 2014 di provinsi Sulawesi Selatan meninggalkan sejumlah permasalahan - mungkin juga terjadi di hampir semua daerah di Indonesia - tidak saja permasalahan dalam pelaksanaan regulasi, tetapi juga berimbas pada proses pelaksanaan pemilu dan tentunya hasil pemilu. Regulasi yang ditafsirkan berbeda baik oleh penyelenggara maupun peserta pemilu berdampak pada hasil pemilu itu sendiri. Proses pelaksanaan pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan yang ditenggarai banyak pihak<sup>182</sup> masih pelaksanaan demokrasi yang prosedural dan sarat akan politik transaksional.

Problematika hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, adanya pengabaian terhadap UU pemilu sebagai akibat dari masih lemahnya regulasi terkait politik transaksional. Fakta bahwa terjadi banyak *money politik* baik di masyarakat maupun dalam tubuh penyelenggara, tidak serta merta dapat menempatkan pelaku-pelaku tersebut pada posisi yang bersalah. Ketentuan regulasi yang tidak jelas terkait pembuktian praktik *money politics*. Pihak kepolisian dan penegak hukum lainnya acapkali mengabaikan setiap laporan dari Bawaslu maupun Panwaslu daerah, dengan alasan tidak cukup alat bukti.

---

182 Hasil wawancara beberapa Narasumber di Sulsel, Nopember 2014

Fakta bahwa hasil pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan menempati peringkat ke 3 (tiga) jumlah penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran, menjelaskan bahwa penyelenggara bermasalah terkait etika dan integritasnya. Data dari DKPP, KPU dan Bawaslu Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa ada 32 anggota KPU Kabupaten/Kota yang diberi sanksi, yakni 23 orang yang dijatuhi sanksi teguran keras dan 9 orang yang diberhentikan tetap.<sup>183</sup>

Perlu dicermati pula, UU pemilu terkait pelaksanaan kampanye dan tafsir terhadap penerapannya menimbulkan kontraproduktif. Cela dari produk perundangan-undangan termanfaatkan dengan baik oleh para kontestan pemilu di Sulsel. Hal ini dapat dilihat dari pelaksana kampanye dalam hal ini tim sukses yang terdaftar di KPUD, tetapi ada tim bayangan yang tidak terdaftar tetapi sangat *masif* melakukan kampanye dan money politic, bahkan pelakunya merupakan sebagian dari penyelenggara pemilu. Kasus yang dapat di bahas adalah 2 orang anggota KPUD Kabupaten Bulukumba, yang terbukti melakukan politik transaksional dengan caleg.<sup>184</sup>

Kasus lain yang menarik untuk diteliti dalam hal regulasi adalah proses rekrutmen tim seleksi baik di tingkat provinsi terlebih di Kabupaten kota, juga dalam hubungannya dengan pelibatan kepala sekretariat KPUD provinsi dan Kabupaten Kota se provinsi Sulawesi Selatan. Faktanya, intervensi kepala sekretariat terhadap penentuan terpilihnya timseleksi di Kabupaten/Kota berimbas pada pola-pola pelibatan birokrasi dan upaya politik balas jasa pada keterpilihan seseorang menjadi calon jadi. Kasus Kabupaten Je'nepono yang melibatkan ikatan primordial dalam menentukan tim seleksi. Akibatnya, komisioner terpilih hanya patuh kepada kepala sekretariat provinsi ketimbang kepala sekretariat Kabupaten Je'nepono itu sendiri.

---

183 Data DKPP 2014

184 Data DKPP, *ibid*

Proses pemilihan umum legislatif, 9 April 2014 telah selesai 85 orang anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan telah terpilih dengan SK menteri dalam Negeri No. 161.73-3640 Tahun 2014 tentang peresmian pengangkatan Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan masa jabatan 2014-2019. Hasil ini, tidak serta merta menasibkan bahwa mereka terpilih dengan pilihan rakyat yang sesungguhnya. Fakta membuktikan sejumlah gugatan dan aduan ke DKPP terkait proses keterpilihan beberapa diantara mereka. Kasus gagalnya beberapa caleg melenggang ke kursi empuk DPRD Provinsi Sulsel akhirnya angkat bicara<sup>185</sup>.

Proses pemilu legislatif di Provinsi ini juga ditenggarai melibatkan peran serta birokrasi dan pemerintah daerah. Kasus Kabupaten Gowa dengan pola “147”, menjelaskan kuatnya pranata-pranata daerah pada pelibatan oknum-oknum lurah dan kepala desa. Masih kuatnya peran-peran *local strong man* yang mampu mempengaruhi secara pasti pilihan masyarakat. Temuan bahwa masyarakat tidak berdaya dengan kewajiban memilih orang tertentu menjadi hal yang menarik diteliti.

Kasus lain yang mengemuka dalam proses pemilu legislatif adalah terjadinya persaingan antara penyelenggara di tingkat bawah KPUD Kabupaten dan panwaslu Kabupaten. Kasus kabupaten Pangkep, salah satu anggota Panwas yang merupakan Pengganti Antar Waktu (PAW) dengan salah satu anggota KPUD Kabupaten Pangkep. Posisi ini, membuat panwas tersebut mencari jalan (bisa menjebak) agar anggota KPUD melakukan kesalahan yang dapat mengakibatkan dipecatnya anggota tersebut. Anggota Panwas tersebut sebagai PAW menggantikan anggota KPUD Kab Pangkep.

Dari sejumlah persoalan penyelenggaraan pemilu di atas, evaluasi atas problem-problem yang terjadi, serta rekam jejak penyelenggaraan pemilu yang baik patut dilakukan. Hal ini

185 Hasil wawancara dengan beberapa caleg gagal yang tidak ingin identitasnya dipublikasi, sebutlah Daeng dari partai Apel dan Baso dari partai jambu. Wawancara dilaksanakan pada Oktober 2014 dan 10, 11 dan 14 Desember 2014



berkaitan dengan pentingnya catatan sejarah pelaksanaan pemilu agar praktik-praktik yang sudah baik dapat direkam dan dicatat sebagai pelajaran penyelenggaraan pemilu di masa mendatang. Sebaliknya, apa yang kurang dari penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu dapat menjadi evaluasi yang perlu diperbaikidan dibenahi agar tidak terulang dan dapat diupayakan solusinya. Perekaman penyelenggaraan pemilu seperti ini amat diperlukan agar pada saatnya nanti, para komisioner yang baru (baru dibentuk setelah perubahan UU Pemilu) yang menggantikan komisioner yang lama tidak berangkat dari hal yang baru sama sekali, dan dapat menjadikan hasil riset ini sebagai salah satu referensi dalam menyelenggarakan pemilu selanjutnya.

Untuk menyelenggarakan pemilu seperti itu, dibutuhkan manajemen kepemiluan yang memiliki tingkat keakuratan dan kecermatan yang tinggi, agar proses pemilu dapat berlangsung sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sebagai instrumen demokrasi yang mendasar, pemilu memiliki fungsi vital dalam kelangsungan sistem demokrasi setiap lima tahun sekali. Pemilu juga menjadi landasan bagi berlangsungnya pergantian elite politik setiap lima tahun sekali. Dengan fungsinya yang amat strategis tersebut, proses penyelenggaraan pemilu perlu memperoleh prioritas untuk dikaji agar ada referensi yang objektif atas pengelolaan penyelenggaraan pemilu selanjutnya.

### **Rumusan Masalah**

Sehubungan dengan hal tersebut, pertanyaan yang hendak dijawab dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Bagaimana pola hubungan kerangka hukum pemilu terhadap pelaksanaan pemilu Legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan? Sejauh mana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 menjamin terlaksananya pemilu secara prosedural dan substantif? Problematik apa saja yang

terdapat dalam regulasi pemilu legislatif 2014 di Provinsi Sulawesi Selatan ?

2. Bagaimana dinamika *electoral process* pada pemilu legislatif di provinsi Sulawesi Selatan? Sejauhmana keterlibatan pemerintah daerah, peran pengawasan dan partisipasi masyarakat pada pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini pada dasarnya adalah munculnya pemetaan permasalahan yang menghambat penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 di Provinsi Sulawesi Selatan, sehingga tersusun sebuah *guidance* dalam bentuk rekomendasi strategis perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu serentak. Berdasarkan pertanyaan penelitian yang diajukan, maka secara konkrit penelitian bertujuan untuk melakukan kajian akademis mengenai pemilu legislatif 2014, menyangkut:

Pertama, memperoleh kajian akademik tentang pola hubungan kerangka hukum pemilu terhadap pelaksanaan pemilu Legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan dan sejauh mana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 menjamin terlaksananya pemilu secara prosedural dan substantif, serta problematik apa saja yang terdapat dalam regulasi pemilu legislatif 2014 di Provinsi Sulawesi Selatan.

Kedua, memperoleh kajian tentang dinamika *electoral process* pada pemilu legislatif di provinsi Sulawesi Selatan, dan sejauhmana keterlibatan pemerintah daerah, peran pengawasan, serta partisipasi masyarakat pada pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan.

### **Kerangka Konseptual**

Sebenarnya dalam konteks ini beberapa teori sebagai landasan

berpikir dan sebagai alat bedah dalam menganalisis sejumlah persoalan yang terjadi pada pelaksanaan pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan. Teori demokrasi dan pemilu relevan dalam menjelaskan fenomena demokrasi diranah lokal yang tidak dapat mengeneralakan setiap fenomena pada wilayah yang berbeda. Teori Sistem pemilu memberikan kontribusi bagi model-model sistem yang digunakan pada setiap *event* pemilu. Implikasi dari sistem pemilu yang digunakan memberikan kontribusi pelaksanaan pemilu legislatif dengan kondisi sosial budaya masyarakat Indonesia. Disamping itu sistem pemilu yang digunakan juga berpengaruh pada konsep *affirmative action* bagi keterpilihan perempuan di lembaga legislatif.

Teori Perilaku Pemilih dan Preferensi Memilih juga menjadi teori yang tepat dalam menganalisis permasalahan-permasalahan yang terjadi di provinsi Sulawesi Selatan. Terjadinya pergeseran perilaku pemilih partisipatif juga berpengaruh pada preferensi pilihan partai dan individu caleg.<sup>186</sup> Menguatnya politik transaksional di Provinsi Sulawesi Selatan berimplikasi pada pola preferensi memilih.<sup>187</sup>

Salah satu teori utama dalam ekonomi politik yang relevan dalam evaluasi pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan adalah teori pilihan publik (*public choice*) atau disebut pula teori pilihan rasional (*rational choice*). Fokus dari teori pilihan publik adalah pada individu yang membuat pilihan, baik yang bertindak sebagai anggota partai politik, birokrasi, kelompok kepentingan, dan warga biasa. Individu-individu itu juga dapat bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat negara atau pemimpin badan usaha. Hasil atau dampak dari pilihan/keputusan individu itu bersifat publik, kolektif, dan tidak dapat dibagi-bagi. Sementara publik itu sendiri bukanlah pelaku yang dapat memilih.<sup>188</sup>

186 Lihat Alan. S. Zuckerman, *The Social Logic of Politics, Personal Networks as Context for Political Behavior*, Philadelphia: Temple University Press, 2005

187 Lihat Oliver, H. Woshinsky, *Explaining Politics: Culture, Institutions and Political Behaviour*, New York and London: Routledge Taylor & Francis, 2008

188 Lihat, James A. Caporaso dan David P. Levine. (1997). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 133-134.

Penelitian ini lebih mengacu pada teori pilihan publik positif – dari Downs – sebagai sandaran teoritik dalam menjelaskan hasil-hasil penelitian. Teori pilihan publik positif menawarkan penjelasan terhadap aturan-aturan dan proses-proses pemilihan yang ada dan bagaimana konsekuensinya. Berdasarkan studinya pada fenomena pemilihan umum, Anthony Downs menyebutkan bahwa pemilu menghasilkan sebuah dampak yakni kemenangan atau kekalahan, dan itu akan terasa bagi semua pihak serta menghasilkan satu partai yang berkuasa dengan satu paket kebijakan tertentu. Hasil dari pemilu memiliki karakteristik yang kurang lebih serupa dengan barang publik, yaitu terutama karakteristik di mana akan sulit untuk membuat orang lain tidak terkena keuntungan dan biaya yang ditimbulkan oleh kemenangan sebuah partai atau koalisi partai tertentu.

Menurut Downs, *“If there are any costs associated with participation, there will be an incentive to free ride”*. (Jika partisipasi dalam pemilihan umum menimbulkan beban biaya bagi pihak-pihak tertentu, maka jelas ada insentif bagi pihak tersebut untuk melakukan pemboncengan).<sup>189</sup> Melakukan pertukaran untuk mencapai kepentingan pribadi tersebut. Kemudian, peranan ideologi dan faktor-faktor kekuasaan tradisional (seperti keanggotaan dan kesetiaan terhadap partai) menjadi menurun karena kalah pengaruh dengan faktor kepentingan dan persepsi kegunaan yang dirasakan pihak-pihak yang terlibat dalam pemilihan umum yang membuat mereka memihak partai tertentu atau kebijakan tertentu.<sup>190</sup>

Dalam penelitian ini, teori pilihan publik Downs terutama dibutuhkan dalam menejaskan dinamika interaksi penyelenggara pemilu, birokrasi dalam hal ini pemerintah daerah dengan para caleg terpilih, baik dalam proses maupun pasca pemilu legislatif. Dinamika dalam interaksi tersebut sekaligus untuk menunjukkan pola hubungan seperti apa yang

189 *Ibid*, hal. 139.

190 *Loc.cit*.

terjadi antara penyelenggara pemilu dengan Pejabat pemerintah dalam konteks politik transaksional atau politik balas budi di ranah lokal Sulawesi Selatan.

Di lain pihak, konsep Etika Politik dan Politik Klientalisme juga menjadi pola baru yang berkembang pada pemilu di provinsi Sulawesi Selatan. Budaya politik lokal patron klien<sup>191</sup> tidak lagi relevan dalam membahas fenomena pemilu di Sulsel. Politik Klientalisme baru memiliki beberapa ciri yang sama dengan politik klientalisme lama. Hubungan masih bersifat instrumental, dan manfaat yang diberikan kepada klien sebahagian besar masih bersifat pribadi dan bisa dikecualikan. Perbedaan penting dan mendasar adalah hubungan tidak lagi hirarkis dan lebih “demokratis”. Masih terdapat ketidakseimbangan kekuasaan, karena patron masih memiliki Kontrol atas sumberdaya yang diperlukan klien, tapi rasa hormat dan ketergantungan klien sudah berkurang; klien merasa semakin bebas untuk menggunakan suaranya sebagai komoditas untuk ditukar dengan apapun yang memaksimalkan utilitasnya. Sebagai akibat dari konteks yang kurang hirarkis dan personal ini, klientalisme baru lebih kondusif bagi fluiditas dan perubahan perilaku pemilu yang membuka kemungkinan persaingan dan pergantian antar elite yang lebih besar.<sup>192</sup>

## **Metode Penelitian**

### **a. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan Kualitatif merupakan pendekatan yang dipandang relevan digunakan dalam penelitian ini, terutama jika mengacu pada sistematika penulisan yang telah disepakati. Sebagaimana Creswell, Sherman dan Webb mengungkapkan bahwa pendekatan kualitatif merupakan metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah

---

191 Lihat, Tesis Andi Tenri Somba, “Bangsawan dan Politik”, Surabaya, 2004

192 Lihat, Richard. S Katz dan William Crotty. (2014), “ Handbook Partai Politik”, Terjemahan, London: Sage Publications.

individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.<sup>193</sup> Olehnya itu, pendekatan kualitatif dapat membantu penelitian ini mencapai tujuannya.

## **b. Sumber Data Penelitian**

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan, maka sumber data adalah sejumlah individu dari kalangan Penyelenggara Pemilu dalam hal ini Komisioner KPUD Provinsi SulSel, Komisioner KPU Kota Makassar, PPK/PPS/KPPS Kota Makassar, DKPP Provinsi SulSel, Bawaslu Provinsi Sulsel, Panwaslu Kota Makassar dan Kab. Gowa, Anggota DPRD Prov Sulsel, Aktivis Perempuan, Akademisi/Pengamat politik Lokal, Media dan Wawali Kota Makassar serta Tim Seleksi KPU Kab/Kota, Tim seleksi Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan.

## **c. Teknik Pengumpulan Data dan Analisis Data**

Pengumpulan data berlangsung bersamaan dengan analisis data. Untuk pengumpulan data, tiga teknik yang digunakan, yakni observasi, wawancara mendalam (*indepth interview*), dan pengumpulan dokumen-dokumen. Observasi dilakukan untuk mengamati kondisi riil penyelenggaraan pemilu di Sulawesi Selatan. Kegiatan ini dilakukan untuk memperkaya perspektif empirik dan konteks penelitian. Kemudian, wawancara mendalam (*indepth interview*), dilakukan untuk mendapatkan penjelasan langsung dari para *informan* atau narasumber (yang sudah disebutkan di atas) mengenai berbagai persoalan yang berkaitan dengan *electoral law*, *electoral process*, pengawasan pemilu dan fenomena pasca pemilu pada pileg di provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan upaya menelusuri, mengumpulkan dan memanfaatkan dokumen-dokumen yang relevan dengan permasalahan penelitian baik yang ditemukan melalui media, laporan evaluasi pemilu KPUD data-data/

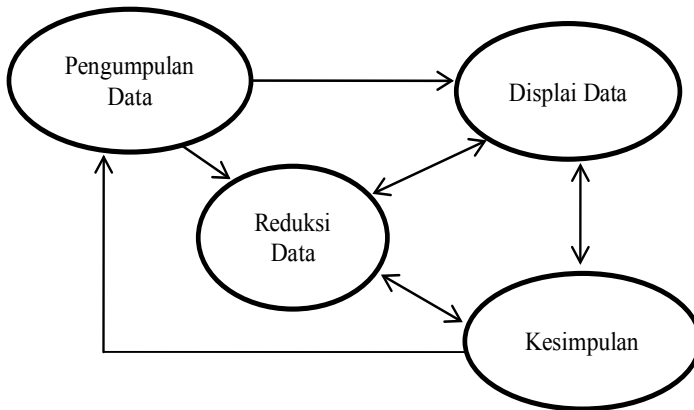
<sup>193</sup> Jhon Creswell. (2012). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal.4. Lihat juga, Loraine Blaxter dkk. (2006). *How to Research*. Jakarta: Indeks, hal. 93.

dokumen-dokumen penyelenggara KPU, Bawaslu dan DKPP. Selain itu juga memanfaatkan dokumen-dokumen lain yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dapat diakses di tempat lain.

Untuk mengoperasikan teknik pengumpulan data yang berlangsung secara bersamaan dengan analisis data, penelitian ini menggunakan model “analisis interaktif” dari Miles dan Huberman. Model Miles dan Huberman ini mengajukan empat komponen penting dalam pengumpulan dan analisis data di mana satu sama lain saling berhubungan dan bersifat simultan, yakni pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), displai data (*data display*), dan penarikan kesimpulan (*conclusion*), seperti divisualisasikan pada gambar berikut.<sup>194</sup>

**Gambar 6.1**

Model Analisis Interaktif dari Miles dan Huberman



Menurut Miles dan Huberman, keempat komponen yang interaktif tersebut merupakan sebuah proses yang saling menjalin baik ketika sebelum, selama, maupun sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut “analisis”. Dalam

194 Mattew B. Miles dan Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press, hal. 20.

kerangka demikian, peneliti dituntut untuk selalu bergerak di antara empat “sumbu” kumparan itu selama kegiatan pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan selama penelitian.<sup>195</sup>

### **Sistematika Penulisan**

Penulisan laporan penelitian ini direncanakan terdiri dari 5 hal yaitu pengantar yang menyajikan latar belakang fenomena penelitian diikuti dengan pemasalahan yang menjadi fokus penelitian, kerangka konseptual yang digunakan, serta metode penelitian. Bab ini juga sebagai pengantar sekaligus pemberi arah bagi bab-bab berikutnya. Bagian berikutnya menggambarkan profile Provinsi Sulawesi Selatan terkait jumlah Kabupaten Kota, pertumbuhan ekonomi, administrasi penduduk, jumlah penduduk, budaya lokal. Secara sederhana juga digambarkan bagaimana dinamika politik lokal peta politik dan budaya politik yang berkembang di Provinsi Ini. Bagian ketiga, membahas tentang permasalahan yang muncul dalam kerangka hukum pada pemilu legislatif 2014. Di dalamnya akan dibahas problematik apa saja yang terdapat dalam regulasi pada penyelenggaraan Pileg 2014 di Provinsi Sulawesi Selatan. Sejauh mana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 menjamin terlaksananya pemilu secara prosedural dan substantif juga turut dibahas persoalan-persoalan yang terdapat dalam regulasi pemilu legislatif 2014 di Provinsi Sulawesi Selatan. Sementara itu, bagian keempat membahas tentang dinamika *electoral process* pada pemilu legislatif di provinsi Sulawesi Selatan. Dibahas juga, sejauhmana keterlibatan pemerintah daerah, peran pengawasan serta partisipasi masyarakat pada pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan. Dan bagian terakhir adalah penutup, yang menyajikan dua hal penting dari laporan penelitian yakni kesimpulan dan rekomendasi.

---

195 *Ibid*, hal. 19.



## Selayang Pandang Provinsi Sulawesi Selatan

Secara geografis, Provinsi Sulawesi Selatan terletak pada  $116^{\circ} 48' 122'' 36$  Bujur Timur dan  $0^{\circ} 12' - 8^{\circ}$  Lintang Selatan. Dengan batas wilayahnya di Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar, Sebelah Timur dengan Teluk Bone dan Provinsi Sulawesi Tenggara. Sebelah Utara dengan Provinsi Sulawesi Barat dan Sebelah Selatan dengan Laut Flores.

Luas Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan tercatat 45.764,53 Km<sup>2</sup> Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan yang beribukota di Makassar terbagi dalam 21 Kabupaten dan 3 kota, yaitu Kabupaten Selayar, Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Jeneponto, Kabupaten Takalar, Kabupaten Gowa, Kabupaten Sinjai, Kabupaten Maros, Kabupaten Pangkajene Kepulauan, kabupaten Barru, Kabupaten Bone, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Wajo, Kabupaten Sidenrengrapang, Kabupaten Pinrang, Kabupaten Enrekang, Kabupaten Luwu, Kabupaten Tana Toraja, Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Luwu Timur, Kabupaten Toraja Utara, Kota Makassar, Kota Pare Pare, dan Kota Palopo. Kabupaten Luwu Timur merupakan wilayah dengan luas terbesar yaitu 6.944,88 Km<sup>2</sup>, sementara Kota Pare-Pare merupakan wilayah dengan luas terkecil yaitu 99,33 Km<sup>2</sup>

Berikut tabel 6.1., Kabupaten/Kota yang tersebar di Provinsi Sulawesi Selatan beserta ibu kotanya:

**Tabel 6.1.**

Kabupaten dan Kota di Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan

No	Kabupaten/Kota	Ibu Kota
1.	Kabupaten Bantaeng	Bantaeng
2.	Kabupaten Barru	Barru
3.	Kabupaten Bone	Watampone
4.	Kabupaten Bulukumba	Bulukumba
5.	Kabupaten Enrekang	Enrekang
6.	Kabupaten Gowa	Sungguminasa
7.	Kabupaten Jeneponto	Bontosunggu

No	Kabupaten/Kota	Ibu Kota
8.	Kabupaten Kepulauan Selayar	Benteng
9.	Kabupaten Luwu	Belopa
10.	Kabupaten Luwu Timur	Malili
11	Kabupaten Luwu Utara	Masamba
12.	Kabupaten Maros	Turikale
13.	Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan	Pangkajene
14.	Kabupaten Pinrang	Pinrang
15.	Kabupaten Sidenreng Rappang	Pangkajene
16.	Kabupaten Sinjai	Sinjai
17.	Kabupaten Soppeng	Watansoppeng
18.	Kabupaten Takalar	Pattallassang
19.	Kabupaten Tana Toraja	Makale
20.	Kabupaten Toraja Utara	Rantepao
21.	Kabupaten Wajo	Sengkang
22.	Kota Makassar	Makassar
23.	Kota Palopo	Palopo
24.	Kota Parepare	Parepare

Sumber : [www.sulsel.go.id](http://www.sulsel.go.id)

Pada Tahun 2012 rata rata suhu udara  $27,3^{\circ}$  C di kota Makassar dan sekitarnya suhu udara maksimum di stasiun klimatologi Hasanuddin  $32,6^{\circ}$  C dan suhu minimum  $22,9^{\circ}$  C, kelembaban Udara di Provinsi Sulawesi Selatan Maksimum  $94^{\circ}$  C, dan Minimum  $62^{\circ}$ C dan rata rata  $76^{\circ}$  C, tekanan udara selama Tahun 2012 sekitar 1009,6 MBS.

Struktur ekonomi Provinsi Sulawesi Selatan pada tahun 2012 didominasi sektor Pertanian (25,95 %), Pengolahan (13,54 %) dan Perdagangan (17,76 %). Pada sektor pertanian kontribusi sub sektor pertanian Jagung menjadi yang terbesar, diikuti oleh ubi kayu . Komoditi unggulan Provinsi Sulawesi Selatan yaitu sektor pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan jasa. Sektor pertanian komoditi unggulannya adalah jagung, kedelai,kentang, nanas, pisang, ubi jalar, ubi kayu, sub sektor tanaman perkebunan dengan komoditi Kelapa Sawit, Kakao, Karet, Tebu, kopi, Kelapa, Cengkeh, Jambu Mete, kapuk, Kemiri, Lada, nilam, pala, pinang, Sagu,

tembakau dan Vanili. Sub sektor perikanan komoditi yang diunggulkan berupa perikanan tangkap, budidaya jaring apung, budidaya keramba, budidaya kolam, budidaya laut, budidaya sawah, dan budidaya tambak, sub sektor peternakan komoditinya adalah sapi, babi, domba, kambing, kerbau, dan kuda sedangkan untuk sub sektor jasa yaitu wisata alam dan wisata budaya.

Sebagai penunjang kegiatan perekonomian, di provinsi ini tersedia 7 bandar udara, yaitu Bandara Andi Jemma, Bandara Bone, Bandara BUA (Lagaligo), Bandara H. Aroeppala Selayar, Bandara Pongtiku, Bandara Seko, dan Bandara Sultan Hasanuddin. Di Provinsi ini juga terdapat Tiga jalan, Yaitu jalan Negara, Jalan Kabupaten / Kota dan jalan Provinsi. Panjang Jalan Provinsi adalah 1,260 km, Panjang Jalan Kabupaten / kota 28,979 Km dan panjang jalan negara adalah 1,531 km. Untuk transportasi laut tersedia 51 pelabuhan, antara lain Pelabuhan Appatana, Pelabuhan Bajoe, Pelabuhan Barerebo, Pelabuhan Batang Mata, Pelabuhan Belopa, Pelabuhan Biropa, Pelabuhan Bone Lohe, Pelabuhan Bonerate, Pelabuhan Bulukumba, Pelabuhan Cappasalo, Pelabuhan Cenrana, Pelabuhan Danggai, Pelabuhan Jenepono, Pelabuhan Labuange, Pelabuhan Lambangeke Kajang, Pelabuhan Lampia, Pelabuhan Lapangkong, Pelabuhan Lappe'e, Pelabuhan Larea-rea, Pelabuhan Larompong, dll. Untuk industri tersedia 1 kawasan industri, yaitu Kawasan Industri Makassar yang didukung juga oleh fasilitas listrik dan telekomunikasi.

Jumlah Penduduk Berdasarkan data statistik dari "Sulawesi Selatan dalam Angka 2011", diterbitkan oleh BPS Provinsi Sulawesi Selatan (Badan Pusat Statistik). Jumlah penduduk (terdaftar) adalah sebanyak 8.034.776 jiwa, dengan pembagian menurut jenis kelamin, yaitu : Laki-Laki 3.934.431 orang dan Perempuan 4.110.345 orang.

Terdapat 4 (empat) suku bangsa yang dominan di daerah Sulawesi Selatan, yaitu: Bugis, Makassar, Mandar, Toraja,

Selain itu, juga terdapat suku-suku lainnya seperti Duri, Pattinjo, Bone, Maroangin, Endekan, Pattae dan Kajang/Konjo. Terdapat juga etnis Jawa, Batak, Banjar dan beberapa etnis lainnya yang tidak terlalu dominan. Etnis pendatang yang cukup menguasai perekonomian di provinsi ini adalah Etnis China, Arab, India dan Pakistan.

Bahasa-bahasa yang digunakan adalah: Bahasa Makassar, untuk penduduk kota Makassar dan sekitarnya, termasuk Gowa, Sungguminasa, Takalar, Jeneponto, Bantaeng dan sebagian Bulukumba. Bahasa Bugis, untuk masyarakat Bone, Pinrang, Sinjai, Barru, Pangkep, Maros, Kota Pare Pare, Sidrap, Wajo, Soppeng dan Enrekang. Bahasa ini adalah bahasa yang paling banyak di pakai oleh masyarakat Sulawesi Selatan) Bahasa Tae' Luwu, untuk daerah Tana Luwu, mulai dari Siwa, Kabupaten Wajo sampai ke Kolaka Utara, Sulawesi Tenggara, Toraja, untuk masyarakat Tana Toraja dan sekitarnya. Bahasa Mandar, untuk suku Mandar, yang tinggal di provinsi Sulawesi Barat: Mamuju, Polewali Mandar, Majene dan Mamuju Utara. Bahasa Duri adalah salah satu rumpun bahasa Austronesia di Sulawesi Selatan yang masuk dalam kelompok dialek Massenrempulu. Di antara kelompok Bahasa Massenrempulu, Bahasa Duri memiliki kedekatan dengan bahasa Toraja dan bahasa Tae' Luwu. Penuturnya tersebar di wilayah utara Gunung Bawakaraeng, Kabupaten Enrekang sampai wilayah perbatasan Tana Toraja. Bahasa Konjo, terbagi menjadi dua yaitu Bahasa Konjo pesisir dan Bahasa Konjo Pegunungan, Konjo Pesisir tinggal di kawasan pesisir Bulukumba dan Sekitarnya, di sudut tenggara bagian selatan pulau Sulawesi sedangkan Konjo pegunungan tinggal di kawasan tenggara gunung Bawakaraeng.

Agama Mayoritas penduduknya beragama Islam, kecuali di Kabupaten Tana Toraja dan sebagian wilayah lainnya beragama Kristen. Selain itu juga terdapat agama hindu/ budha untuk Etnis China, sebahagian India dan sebahagian Pakistan.

Lima tahun setelah kemerdekaan, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 21 Tahun 1950, yang menjadi dasar hukum berdirinya Provinsi Administratif Sulawesi. 10 tahun kemudian, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 47 Tahun 1960 yang mengesahkan terbentuknya Sulawesi Selatan dan Tenggara. 4 tahun setelah itu, melalui UU Nomor 13 Tahun 1964 pemerintah memisahkan Sulawesi Tenggara dari Sulawesi Selatan. Terakhir, pemerintah memecah Sulawesi Selatan menjadi dua, berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2004.

Sulawesi Selatan memiliki dinamika politik yang menarik. Secara umum, deskripsi perolehan suara oleh setiap partai politik pada pemilu 1999, 2004 dan 2009 menunjukkan 2 (dua) hal. Pertama, pengaruh elite politik dan tokoh masyarakat dalam menunjang perolehan suara partai politik pada pemilu di Provinsi Sulawesi Selatan sangat berarti. Pengaruh elite lokal itu terutama dapat dilihat pada partai Golkar, PPP, PDIP, PAN, Demokrat dan partai baru seperti Gerindra, dan Nasdem yang berhasil memperoleh kursi yang signifikan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan.

Kedua, perolehan suara partai politik juga disebabkan oleh kemampuannya dalam membuat program yang sesuai dengan karakter masyarakat. Disamping melihat elite politik yang dicalonkannya, masyarakat juga mempelajari program yang dilakukan setiap partai politik. Partai politik yang mampu menampilkan elite politik dengan *track record* yang baik dan memiliki program yang sesuai dengan kepentingan masyarakat, memiliki peluang untuk memperoleh dukungan politik dalam pemilu.

Keberhasilan sejumlah partai politik memperoleh kursi yang signifikan di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan memungkinkan terjadinya perimbangan suara. Partai Golkar tidak tampil lagi sebagai partai mayoritas mutlak di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan. Partai Golkar harus melakukan koalisi dengan partai lainya untuk menang dalam proses pengambilan keputusan.

Partai politik non Golkar dapat mengimbangi Partai Golkar yang selama ini dominan di DPRD.

Proses pengambilan keputusan politik di DPRD Provinsi Sulawesi Selatan senantiasa diwarnai dengan perdebatan dan proses *lobby* yang dinamis antar elite partai politik. Dibutuhkan kemampuan setiap elite partai politik untuk melakukan kompromi dan tawar menawar politik dalam proses pengambilan keputusan. Kondisi ini sangat memungkinkan terjadinya koalisi antar partai.

Berikut ini tabel perolehan kursi partai politik sejak pemilu legislatif Tahun 1999 sampai dengan pemilu legislatif 2014:

**Tabel 6.2.** Perolehan Kursi di DPRD Sulawesi Selatan

Partai Politik	Perolehan Kursi dalam Pemilu							
	1999		2004		2009		2014	
	Jumlah	%	Jml.	%	Jml.	%	Jml.	%
Partai Golkar	44	67,69	33	44,00	18	24,00	18	21,18
PPP	6	9,23	7	9,33	5	6,67	7	8,24
PDI-P	5	7,69	6	8,00	3	4,00	5	5,88
PAN	3	4,62	8	10,67	7	9,33	9	10,59
PBB	1	1,54	1	1,33	2	2,67	1	1,18
PK (PKS)	1	1,54	8	10,67	7	9,33	6	7,059
IPKI	1	1,54	-	-	-	-	-	-
PP	1	1,54	-	-	-	-	-	-
PKB	1	1,54	-	-	1	1,33	3	3,53
PDR	1	1,54	-	-	-	-	-	-
PKP	1	1,54	-	-	-	-	-	-
PBR	-	-	1	1,33	1	1,33	-	-
PDK	-	-	8	10,67	7	9,33	-	-
Partai Demokrat	-	-	1	1,33	10	13,33	11	12,94
PDS	-	-	1	1,33	2	2,67	-	-
Partai Merdeka	-	-	1	1,33	-	-	-	-
Hanura	-	-	-	-	7	9,33	6	7,06
PKPI	-	-	-	-	2	2,67	1	1,18
Gerindra	-	-	-	-	1	1,33	11	12,94
P Republikan	-	-	-	-	1	1,33	-	-
PPDI	-	-	-	-	1	1,33	-	-
Nasdem	-	-	-	-	-	-	7	8,24
Total Kursi	65	100,00	75	100,00	75	100,00	85	100,00

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, 2015

Sementara dari sisi budayanya, menunjukkan beberapa unsur budaya dan relasi sosial tradisional yang penting di Sulawesi Selatan yang masih sangat mewarnai berbagai peristiwa dan sistem politik yang berlaku di situ. Pembahasan tentang hal ini dianggap penting berdasarkan pada asumsi bahwa, pertama, masyarakat Sulawesi Selatan telah memiliki perangkat pengetahuan, nilai-nilai, dan norma-norma tertentu, yang mereka gunakan untuk memahami dan memperlakukan lingkungan alam, sosial dan budaya mereka, sehingga mereka dapat tetap bertahan hidup. Perangkat pengetahuan dan nilai-nilai tersebut mereka wariskan dari generasi ke generasi. Melalui perangkat pengetahuan dan nilai budaya ini pula masyarakat Sulawesi Selatan memahami, menafsirkan serta menentukan tindakan-tindakan mereka berkenaan dengan realitas dan sistem politik baru yang mereka kenal

Kedua, relasi-relasi sosial lama dalam suatu masyarakat tidak bisa hilang begitu saja manakala relasi-relasi sosial yang baru mulai masuk -yang didukung oleh perangkat nilai yang baru-, dan mulai diikuti oleh banyak warga masyarakat. Relasi-relasi sosial yang lama ini tetap akan menjadi basis bagi berbagai jenis organisasi sosial yang baru, termasuk di dalamnya sistem politik baru, sehingga meskipun pada satu sisi terlihat adanya perubahan atau pembaharuan dalam masyarakat, namun di sisi lain, terlihat masih bertahannya berbagai relasi sosial lama dalam organisasi sosial yang baru.

Ketiga, perangkat nilai yang mendasari relasi-relasi sosial yang lama akan memengaruhi nilai-nilai relasi sosial yang baru, sehingga relasi-relasi sosial yang baru ini sedikit banyak akan mengalami perubahan dan penafsiran ulang, sehingga dapat lebih sesuai dengan situasi dan kondisi sosial yang baru. Demikian juga halnya dengan nilai budaya dan relasi sosial yang lama. Pemahaman mengenai bekerjanya relasi-relasi sosial baru dalam masyarakat Sulawesi Selatan tidak akan diperoleh tanpa dengan memahami perangkat nilai

dan pengetahuan, serta berbagai relasi sosial lama yang masih bertahan dalam masyarakat Sulawesi Selatan dewasa ini.

Berikut ini tabel 6.3., tentang factor-faktor yang mempengaruhi perkembangan budaya politik di Provinsi Sulawesi Selatan.

**Tabel 6.3.**  
Faktor yang mempengaruhi Perkembangan Budaya Politik  
di Sulawesi Selatan

Aspek	
Akar Politik Kekkerabatan	Militer dan birokrasi, pengusaha, tokoh agama, aristokrasi
Legasi Politik	Sosialisasi politik dalam keluarga, aktif dalam organisasi sosial, pewarisan jaringan
Dukungan budaya	Patronase politik yang didukung dengan <i>siri'</i> dan <i>pesse</i> Percaya pemimpin yang berasal dari pemimpin sebelumnya Stratifikasi social
Kesempatan politik	Sistem multi partai, pemilihan kepala daerah secara langsung, sistem pemilu dengan suara terbanyak

Sumber: *diolah dari berbagai sumber, 2014*

### **Kerangka Hukum Penyelenggaraan Pemilu**

Dalam Rangka peningkatan kinerja organisasi dilingkup KPU, KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota maka dibutuhkan adanya restrukturisasi dan rekrutmen Anggota KPU disetiap tingkatan karena itu memasuki masa akhir tugas dan keanggotaan KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota Se Sulawesi Selatan periode tahun 2008 – 2013 maka berdasarkan UU no. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan Peraturan KPU No. 02 Tahun 2013 tentang Seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kab/Kota, KPU Provinsi melaksanakan seluruh tahapan seleksi tersebut dimulai dari:



1. Seleksi Administrasi
2. Tes tertulis, kesehatan dan psikologi
3. Wawancara
4. Uji kepatutan dan kelayakan

Proses Seleksi calon anggota KPU Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan pada tanggal 25 Februari s/d 5 Maret 2013 dengan berkoordinasi dengan lembaga yang memiliki kompetensi pada bidang yang diperlukan dan juga melibatkan masyarakat untuk menyampaikan tanggapan terhadap *track record* para calon anggota KPU Provinsi agar mendapatkan anggota KPU Provinsi Sulawesi Selatan yang memiliki independensi, intergritas dan kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan rekrutmen.

Dari hasil tahapan yang dilaksanakan selama proses Seleksi berlangsung akhirnya 10 nama dengan peringkat sebagai berikut : (1) Faisal Amir, SE.,MM, (2) Mardiana Rusli, Peringkat (3) Drs.Muh.Iqbal Latief, M.Si, (4) Khaerul Mannan,SH.,MH, (5) Misna M,S.P, Peringkat (6) An. Andi Nur Imran, S.Hut., M.Si, Peringkat (7) An. Andi Shaifuddin, S.Ag.,S.Pd.,MA, Peringkat (8) An. Samsul Alam, SE.,M. Si, Peringkat (9) An. Wahyuddin, SH dan Peringkat (10) An. Dr. Muhammad Sabri, M.A. dan kemudian ditetapkan oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum di Jakarta pada tanggal 24 Mei 2013.

Setelah Hasil seleksi Calon anggota KPU Provinsi menghasilkan 5 Komisioner terpilih maka selanjutnya dilakukan proses seleksi anggota KPU Kab/Kota yang memiliki masa bakti yang sama dengan KPU Provinsi Sulawesi Selatan. Seleksi Anggota KPU Kab/Kota di Sulawesi Selatan dilaksanakan dalam 2 tahapan yaitu:

1. Tahap pertama dilaksanakan pada tanggal 28 Maret s/d 26 Juni 2013 dimasing-masing KPU Kab/Kota yang terdiri

dari 13 Kab/Kota yaitu : KPU Kab.Luwu Timur, KPU Kab.Luwu Utara, KPU Kab.Tana Toraja, KPU Kab. Toraja Utara, KPU Kab.Barru, KPU Kab.Pangkep, KPU Kab.Maros, KPU Kab.Bulukumba, KPU Kab.Takalar, KPU Kab.Gowa, KPU Kab.Soppeng, KPU Kab.Bone dan KPU Kabupaten Kep. Selayar.

2. Tahap Kedua dilaksanakan pada tanggal 25 Juli s/d 24 September 2013 dimasing-masing KPU Kab/Kota yang terdiri dari 3 Kab/Kota yaitu : KPU Kota Palopo, KPU Kab. Bantaeng, KPU Kab. Sinjai.
3. Tahap Ketiga dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober s/d 25 Desember 2013 di masing – masing KPU Kab/Kota yang terdiri dari 7 Kab/Kota, yaitu : KPU Kab. Luwu, KPU Kab. Sidrap, KPU Kab. Wajo, KPU Kab. Enrekang, KPU Kab. Pinrang, KPU Kota Pare-pare, KPU Kota Makassar, KPU Kab. Jeneponto

Namun pada perekrutan KPU Kab. Jeneponto terdapat masalah dimana Tim Seleksi KPU Jeneponto tidak melakukan tes kejiwaan dalam paket tes kesehatan sehingga proses seleksi diambil alih oleh KPU Provinsi karena telah berakhirnya masa tugas Timsel KPU Jeneponto dengan hasil 20 besar calon anggota KPU Jeneponto dan karena tes kejiwaan dianggap merupakan unsur penting dalam penilaian perekrutan maka hasil 20 besar yang ditentukan oleh Timsel KPU Jeneponto dibatalkan dan diadakan tes kejiwaan bagi seluruh calon Anggota KPU Jeneponto yang lulus administrasi. Oleh karena itu tahapan seleksi KPU Jeneponto memerlukan waktu yang lebih panjang dan baru selesai pada bulan Februari 2014.

Berikut tabel nama-nama komisioner terpilih Provinsi Sulawesi Selatan dan Kabupaten/Kota se Sulawesi Selatan:

**Tabel 6.4.**  
Daftar Nama Anggota KPU Prov, Kab/Kota Se-Provinsi Sulawesi Selatan, Tahun 2013-2018

No	Surat Keputusan	Tgl SK	Unit Kerja	Mengangkat
1	432/Kpts/KPU/TAHUN 2013	20 Mei 2013	KPU PROV SULSEL	Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si (ketua) Faisal Amir, SE., MM Mardiana Rusli Khaerul Mannan, SH., MH Misna M, SP
2	77/Kpts/KPU-Prov- 025/VI/2013	24 Jun 2013	KPU Kabupaten luwu Timur	Ir. Muh. Ayyub Wahyuddin, SH Khaerana, SE Muhammad Nur, SH (ketua) Zainal, SE
3	75/Kpts/KPU-Prov- 025/VI/2013	24 Jun 2013	KPU Kabupaten Tana Toraja	Rizal Randa (ketua) Julius Pala'biran, SH Elis Mangesa Louse Ujiani Range Alexsander Kumbuno
4	74/Kpts/KPU-Prov- 025/VI/2013	24-Jun-13	KPU Kabupaten Barru	Syarifuddin H. Ulkkas, S.Pd (ketua) Muh. Saleng Lilis Suryani, SH., MH UPi Hastati, S.Ag., MH Muh.Natsir Azikin

5.	78/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24-Jun-13	<b>KPU Kabupaten Luwu Utara</b>	Suprianto, SH (ketua) Ir. Abd.Aziz Srianto,SE Drs. Syamsul Bachri Drs. Munawar
6	73/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 Jun 2013	KPU Kabupaten Pangkep	Burhan A, SH Usman Sahude Aminah, A.MD Drs. Jumadil Marzuki Kadir, S.Sos (ketua)
7	72/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 juni 2013	KPU Kab Maros	Ansar, SE., M.Si A. Jufri.D, S.Ag., M.Ag (ketua) Mukti Malik, SS Syukri, SIP Dra. Darmawati, MPD
8.	79/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 juni 2013	KPU Kab Soppeng	Abdul Rasyid, SH Amrayadi,SH (ketua) Asniati Muin, SIP Herlina, SE Muh.Hasbi,SOS.,M.SI
9	84/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 juni 2013	KPU Kab Gowa	Arief Budiman, S.Sos Zainal Ruma, S.Pd., MM (ketua) Mukhtar Muis, SS Nuzul Fitri, S.Th.I.,M.Hum Sukman, S.Ag., MM

10	101/Kpts/KPU-Prov-025/VII/2013	19 Juli 2013	KPU Kab Takalar	Ir. Juselim Sammak, SH., MH (ketua) Attahiriah Nas, SE., MM Alimuddin, ST Muh. Darwis Muh Nur Arafah
11	81/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 Juni 2013	KPU Kab Bulukumba	Sudirjaya, S.Pd., M.Pd (ketua) A waluddin Ambar Rusnita, AP H. Azikin Patedduri Ahmad Sainal
12	102/Kpts/KPU-Prov-025/VII/2013	19 Juli 2013	KPU Kab Selayar	Hasiruddin (ketua) Muh. Karyadin, S.Sos Masmulyadi Andi Nastuti, ST., S.Pd Muh Darwis
13	80/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 Juni 2013	KPU Kab Bone	Izharul Haq, SH Hj. Ernida Mahmud, SP., MP Aksi Hamzah, SE., M.Si (ketua) Veronika Erasanti Yusnan Suyuti DM, S.Pi
14	110/Kpts/KPU-Prov-025/IX/2013	23 Sept 2013	KPU Kab Bantaeng	Nurbaeti, S.Si (ketua) A. Harianto Syamsul Qadri, S.Sos Hamzah, S.Pdi Sitti Marwiyah Yahya, S.Ag., MH

15	109/Kpts/KPU-Prov-025/IX/2013	23 Sept 2013	KPU Kab Sinjai	Ridwan SP., M.Sc Muh. Kasim Vitasaraswati, SE Muh Arsal Arifin, SE (ketua) Muh Naim, S.Pd Sawal,ST Muh Amran Anas Syamsu Alam, SE., M.Si Faisal, S.Sos Haedar Djidar, SH., M.H (Ketua)
16	108/Kpts/KPU-Prov-025/IX/2013	23 Sept 2013	KPU Kota Palopo	Mansyur Hendrik, SS., M.Si (ketua) Hasbar, S.Kom Rustam Bedmant, S.Pd Andi Bakhtiar Tombong, S.Sos., M.Si Sabuddin, S.Pd
17	160/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kab Pinrang	Armin, S.Ag., M.Pdi Andi Saifuddin, S.Ag., S.Pd., M.A M. Syarif Amir, S.Sos (ketua) Rahma Sayyed, SS., M.Comn Abdullah Masyur, SH
18	164/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kota Makassar	Ekawati Dewi, SP Muhammad Alwi, S.Ag (ketua) H. Syamsul Kamal, MM Andi Hertasing Rani, SP Samsuddin, SP
19	15/Kpts/KPU-Prov-025/II/2014	10 Feb 2014	KPU Kab Je'nepono	

20	159/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kab Enrekang	Rahmawati Karim, SE., SH Jumadir, S.Pd Usman Abdullah, SE Ridwan Ahmad, S.Pd.I (Ketua) Haslipa, A.md
21	162/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kab Wajo	Ir. Hj. Andi Nurwana, M.Si (ketua) Drs.Rafiuiddin Rasyid Andi Bau Salman, SE., MM Patauntung Andi Tenri Sampeang, S.SI.Apt
22	158/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kab Sidrap	Dahlia, SH Alimuddin Baharuddin, S.Km Muslimin, S.Ag Syamsul Alam, SE (Ketua) Mansyur, S.Pd
23	163/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kota Pare-Pare	Nur Nahdiyah, SE (ketua) Hasruddin Husain, SH Abdullah Mursalim, M.Se Sudirman, ST

24	161/Kpts/KPU-Prov-025/XII/2013	23 Desember 2013	KPU Kab Luwu	Suhaeb Adly Aqsha, S.Pd.I Abdul Thayyib Wahid R, S.Hi (ketua) Zhuikifli, ST., M.Si Istantia
25	76/Kpts/KPU-Prov-025/VI/2013	24 Juni 2013	KPU Kab Toraja Utara	Ir. Merry Parura (ketua) Aloysius Lande Herman Tandililing Maryanto Tandi Bongga Bonnie Freedom, SP.D

Sumber: KPUD Provinsi SulSel, diolah, Tahun 2014



Proses rekrutmen penyelenggara pemilu secara umum telah mengikuti kaidah dan aturan yang ada. Tetapi kenyataannya data menunjukkan bahwa hasil pemilu legislatif di Provinsi Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa KPU Provinsi Sulawesi Selatan menempati peringkat ke 3 (tiga) jumlah penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran. Data dari DKPP, KPU dan Bawaslu Sulawesi Selatan menunjukkan bahwa ada 32 anggota KPU Kabupaten/Kota yang diberi sanksi, yakni 23 orang yang dijatuhi sanksi teguran keras dan 9 orang yang diberhentikan tetap. adapun nama-nama yang diberhentikan tetap sebagaimana Nampak dalam tabel 5 berikut ini:

**Tabel 6.5.** Data Pengurus Pemilih yang diberhentikan tetap oleh DKPP Se Provinsi Sulawesi Selatan

NO	NAMA PENYELENGGARA	ASAL KAB/KOTA	MODUS
1	Muhammad Sawal, ST	Anggota KPU Kota Palopo	Kasus transaksi uang dengan caleg
2	Sudir Jaya, S.Pd, M.Pd	Ketua KPU Kabupaten Bulukumba	Kasus transaksi uang dengan caleg
3	Ahmad Zainal	Anggota KPU Kabupaten Bulukumba	Kasus transaksi uang dengan caleg
4	A. Jufri D, S.Ag, M.Ag	Ketua KPU Kabupaten Maros	Kasus transaksi uang dengan caleg
5	Syukri, S.IP	Anggota KPU Kabupaten Maros	Kasus transaksi uang dengan caleg
6	Mukti Malik, SS	Anggota KPU Kabupaten Maros	Kasus transaksi uang dengan caleg
7	Syamsu Alam, SE	Ketua KPU Kabupaten Sidrap	Kasus transaksi uang dengan caleg
8	Armin, S.Ag, M.Ag	Anggota KPU Kota Makassar	Kasus kelalaian penetapan caleg terpilih
9	Usman Sahude	Anggota KPU Kabupaten Pangkep	Kasus transaksi uang dengan caleg

Sumber: DKPP RI, setelah diolah, Tahun 2014

Fenomena banyaknya penyelenggara pemilu yang di pecat dan melakukan pelanggaran, menurut hasil wawancara dari

beberapa narasumber, bahwa ada beberapa faktor penyebab terjadinya kondisi tersebut. Regulasi yang ada sebahagian telah dijalankan sesuai porsinya tetapi dibahagian lain juga ditinggalkan sesuai dengan konteks permasalahan. Contohnya proses rekrutmen penyelenggara harus melalui tahapan seleksi kesehatan menyeluruh, dengan alasan keuangan yang tidak cukup sehingga ada bagian seleksi kesehatan yang ditiadakan. Kondisi ini terjadi di hamper semua seleksi Kabupaten/Kota. Karena kondisi yang sama, alokasi anggaran seleksi yang tidak cukup sehingga timseleksi menggunakan rumah sakit yang bukan standar terbaik. Beberapa Narasumber mengatakan bahwa, indenpendensi mitra kerja tim seleksi seperti tim rumah sakit dan tim psikolog juga memungkinkan untuk diintervensi.<sup>196</sup>

Dari berbagai sumber dihimpun peneliti ada bebrapa hal yang perlu dicermati: Pertama, bahwa rekrutmen tim seleksi untuk tingkat provinsi oleh KPU RI dan ditingkat Kabupaten/Kota ditentukan oleh Komisioner KPUD Provinsi sudah mengikuti pola aturan, yaitu harus memenuhi beberapa unsur yang terkait rekriutmen. Unsur-unsur tersebut terdiri dari: akademisi, Tokoh masyarakat, penggiat pemilu dan sebagainya. Tetapi *backgraoud* pengalaman dan pendidikan tidak menjadi dasar utama rekrutmen tim seleksi. Proses rekrutmen juga tidak melalui seleksi, sehingga dasar penunjukkannya menjadi cela bagi orang tertentu untuk menempatkan dan atau memilih orang yang dapat diatur. Pendapat lain, bahwa tim seleksi yang tidak memahami tentang kepemiluan tidak dapat memilih calon penyelenggara yang *the right man on the right place*.<sup>197</sup>

Kedua, begitu longgarnya syarat yang ditentukan oleh KPU RI mengakibatkan tidak terjaringnya sejumlah orang yang benar-benar memahami kepemiluan. Beberapa proses rekrutmen berdasarkan hubungan pertemanan, organisasi,

196 Wawancara dengan Pengurus Partai Politik, Media, mantan anggota KPU, setelah diolah, Desember 2014

197 *Ibid*

pertalian darah, titipan partai politik dan atau titipan pejabat tertentu.

Ketiga, pelaksanaan pemilu legislatif yang begitu besar dan memerlukan tidak saja tenaga-tenaga terampil tetapi juga mampu dengan mudah mentransformasi kerangka hukum pemilu dan proses pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu. Oleh karena itu diperlukan penyelenggara pemilu baik di Komisi Pemilihan Umum dan perangkatnya ke bawah maupun di Badan Pengawas Pemilu serta bagian terkecilnya adalah mereka yang punya komitmen integritas dan background pendidikan dan pengalaman kepemiluan. Sesuatu hal yang tidak mudah, kenyataannya banyak dari kandidiat komisioner yang menurut pandangan publik layak terpilih tetapi kenyataannya harus tersingkir.

Proses rekrutmen sebaiknya perlu seleksi secara rasional, dengan mempertimbangkan bukti konkrit. Beberapa acuan yang dapat dipetakan dalam proses rekrutmen baik tim seleksi maupun komisioner. Hal itu antara lain:

1. Aturan dasar ilmu, aturan harus dijabarkan secara luas, bukan interpretasi atau penafsiran, jangan sampai bersifat ganda atau multi tafsir.
2. Perlunya wawasan yang luas dari penyelenggara, dalam hal ini terkait pengetahuan, pengalaman terhadap fenomena-fenomena politik yang berkembang
3. Memiliki pengalaman baik sebagai penyelenggara maupun sebagai praktisi kepemiluan harus menjadi syarat utama dalam rekrutmen penyelenggara.
4. Penyelenggara Pemilu harus memiliki kepribadian, integritas dan moralitas dengan menjadikan rekam jejak yang dimilikinya.

Problematika hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu yaitu ada indikasi dan temuan terkait penyelenggara

yang terlibat politik transaksional tetapi tidak dapat dijerat dan di bawah ke ranah hukum. Hal ini te “menabrak” peraturan, kondisi ini terjadi pada penyelenggara pemilu legislatif di Kab. Maros, Kab. Gowa, kab Je’nepono dan Kotamadya Makassar.

Penuturan dari salah seorang narasumber yang merupakan caleg gagal yang melaporkan okmum penyelenggara yang menerima suap, mengarakan bahwa ada banyak calon legislatif yang melakukan politik transaksional dengan penyelenggara pemilu di tingkat Kab/Kota. Penyelenggara tersebut kemudian memperkenalkannya kepada PPL dan merekalah tim pemenangan yang akan mengatur PPS di lapangan. Bukan tidak mungkin mereka yang sudah menempati posisi sebagai caleg terpilih juga melakukan hal-hal seperti. Bahkan ditambahkannya ada juga yang gagal seperti dirinya yang tidak melaporkan kejadian tersebut.

Realitas ini, seyogyanya juga menjadi bagian dalam regulasi. Bahwa mereka yang telah melakukan politik transaksional baik pelaku maupun penerima harus mendapat sanksi. Meskipun model ini juga memiliki dampak negatif, kemungkinan besar para pelaku yang gagal tidak akan melaporkan politik transaksional yang telah dilakukakannya.

### **Dinamika Proses Pemilu di Sulawesi Selatan**

Data Pemilih adalah Daftar Pemilih yang memuat nama-nama pemilih yang telah dimutakhirkan oleh KPU, sehingga menghasilkan nama-nama pemilih yang memiliki hak untuk berpartisipasi dan memberikan suaranya pada pemilihan umum. Pemutakhiran data pemilih dilakukan sebagai upaya untuk mengakomodasi seluruh warga masyarakat yang telah memenuhi syarat menjadi pemilih, sehingga dapat dipastikan terdaftar sebagai pemilih pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014.

Hal tersebut juga dimaksudkan untuk memaksimalkan peran dan fungsi serta keikutsertaan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, serta untuk lebih menegakkan kedaulatan rakyat yang merupakan tantangan besar bagi kita semua untuk mampu mengejawantahkan penegakan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2014. Proses awal Pemutakhiran Data Pemilih diawali dengan penyerahan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilihan Umum (DP4) oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Selatan pada tanggal 22 Pebruari 2013 dengan jumlah keseluruhan DP4 sebesar 7.384.395 (tujuh juta tiga ratus delapan puluh empat ribu tiga ratus Sembilan puluh lima).

Amanah untuk melakukan pemutakhiran data tertuang dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD pasal 34 ayat (1) yang berbunyi: bahwa KPU Kabupaten/Kota melakukan pemutakhiran data pemilih berdasarkan data kependudukan dari Pemerintah, dan pada ayat (2) disebutkan bahwa pemutkhiran data pemilih diselesaikan paling lama 3 (tiga) bulan setelah diterimanya data kependudukan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka KPU Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Selatan melalui PPK dan PPS yang dibantu oleh PPDP melakukan pemutakhiran data pemilih dari DP4 yang diterima dari Pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan, dengan sebaran penduduk di kab/kota se Sulawesi Selatan sebagai berikut:

**Tabel 6.6.** Rekapitulasi Jumlah DP4 Pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014

NO	KAB/KOTA	JUMLAH DP4	KET
1	Barru	119,501	
2	Bantaeng	146,617	
3	Bone	532,727	
4	Bulukumba	370,902	
5	Enrekang	168,685	
6	Gowa	547,954	
7	Jeneponto	325,077	
8	Kepulauan Selayar	97,114	
9	Kota Makassar	1,479,410	
10	Kota Palopo	121,225	
11	Kota Pare Pare	129,637	
12	Luwu	271,060	
13	Luwu Timur	208,182	
14	Luwu Utara	245,778	
15	Maros	282,136	
16	Pangkajene Dan Kepulauan	245,529	
17	Pinrang	293,324	
18	Sidenreng Rappang	456,293	
19	Sinjai	174,068	
20	Soppeng	195,218	
21	Takalar	221,498	
22	Tana Toraja	188,257	
23	Toraja Utara	208,755	
24	Wajo	355,448	
JUMLAH		7,384,395	

Sumber: KPUD Provinsi Kalsel, 2014

Setelah DP4 diterima dari Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan, maka KPU Kabupaten/Kota melakukan pemutakhiran data pemilih (pencocokan dan penelitian) yang dilaksanakan oleh PPDP mulai dari 1 April s/d 9 Juni 2014. Hasil dari pemutakhiran data pemilih, kemudian dilakukan penyusunan bahan Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang dilaksanakan oleh PPS mulai tanggal 10 Juni s/d 9 Juli 2013 untuk selanjutnya ditetapkan menjadi DPS. Adapun jumlah DPS Provinsi

Sulawesi Selatan pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 sebanyak 6.312.517 pemilih seperti tersebut pada tabel berikut ini :

**Tabel 6.7.** Daftar Pemilih Sementara Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014

No	KABUPATEN	DPS PEMILIHAN UMUM 2014		
		L	P	Jumlah
1	Bantaeng	63,948	69,438	133,386
2	Barru	60,761	66,461	127,222
3	Bone	256,546	291,019	547,565
4	Bulukumba	157,988	171,197	329,185
5	Enrekang	76,080	73,482	149,562
6	Gowa	243,159	259,102	502,261
7	Jeneponto	137,472	148,003	285,475
8	Kepulauan Selayar	43,400	48,261	91,661
9	Kota Makassar	482,201	504,522	986,723
10	Kota Palopo	58,234	61,250	119,484
11	Kota Pare Pare	48,442	51,668	100,110
12	Luwu	132,468	133,883	266,351
13	Luwu Timur	97,317	91,894	189,211
14	Luwu Utara	113,146	111,865	225,011
15	Maros	122,696	133,512	256,208
16	Pangkajene dan Kepulauan	114,218	125,710	239,928
17	Pinrang	141,493	151,181	292,674
18	Sidenreng Rappang	106,418	114,455	220,873
19	Sinjai	83,466	89,285	172,751
20	Soppeng	85,366	96,874	182,240
21	Takalar	99,499	111,402	210,901
22	Tana Toraja	85,613	83,324	168,937
23	Toraja Utara	103,808	99,627	203,435
24	Wajo	146,824	164,539	311,363
Jumlah		3,060,563	3,251,954	6,312,517

Sumber: KPUD Provinsi Kalsel

Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang telah ditetapkan oleh KPU Kabupaten/kota kemudian diumumkan pada tanggal 11 s/d 24 Juli 2013. Dalam tenggang waktu pengumuman tersebut, diharapkan adanya masukan dan tanggapan masyarakat dalam

rangka penyempurnaan data pemilih di Provinsi Sulawesi Selatan.

Masukan dan tanggapan masyarakat terhadap DPS diterima oleh KPU Kabupaten/kota mulai tanggal 11 Juli s/d 1 Agustus 2013. Adanya masukan dan tanggapan masyarakat dijadikan dasar dalam rangka perbaikan dan penyusunan DPS, untuk selanjutnya ditetapkan menjadi Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP).

Jumlah DPSHP Provinsi Sulawesi Selatan yang ditetapkan pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 sebanyak 6.308.247 Pemilih, dan selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini

**Tabel 6.8.** Daftar Pemilih Sementara Hasil Perbaikan (DPSHP) Sulsel Pemilu Legislatif 2014

NO	KABUPATEN	DPSHP PEMILIHAN UMUM 2014		
		L	P	JUMLAH
1	Bantaeng	63,586	69,318	132,904
2	Barru	61,358	67,007	128,365
3	Bone	260,943	295,163	556,106
4	Bulukumba	158,328	172,571	330,899
5	Enrekang	76,313	73,665	149,978
6	Gowa	244,637	260,869	505,506
7	Jeneponto	137,151	147,895	285,046
8	Kepulauan Selayar	43,201	48,035	91,236
9	Kota Makassar	484,753	507,074	991,827
10	Kota Palopo	57,783	60,634	118,417
11	Kota Pare Pare	47,783	51,000	98,783
12	Luwu	131,853	133,270	265,123
13	Luwu Timur	97,431	92,075	189,506
14	Luwu Utara	112,610	111,215	223,825
15	Maros	120,149	131,317	251,466
16	Pangkajene Dan Kepulauan	114,477	125,900	240,377
17	Pinrang	133,388	143,396	276,784
18	Sidenreng Rappang	109,290	117,274	226,564
19	Sinjai	84,317	90,071	174,388
20	Soppeng	85,809	97,119	182,928



21	Takalar	99,238	110,912	210,150
22	Tana Toraja	83,308	81,169	164,477
23	Toraja Utara	98,139	94,252	192,391
24	Wajo	151,534	169,667	321,201
	Jumlah	3,057,379	3,250,868	6,308,247

Pengumuman, masukan, dan tanggapan masyarakat atas penetapan DPSHP dilaksanakan dari tanggal 17 s/d 23 Agustus 2013 untuk selanjutnya dilakukan perbaikan DPSHP mulai tanggal 24 Agustus s/d 6 September 2013. Hasil perbaikan DPSHP dari PPS melalui PPK kemudian diserahkan ke KPU Kabupaten/Kota untuk ditetapkan menjadi Daftar Pemilih Tetap (DPT).

Jumlah DPT Provinsi Sulawesi Selatan yang ditetapkan untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 sebanyak 6.293.477 pemilih. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 6.9.**  
Daftar Pemilih Tetap Sulsel Pemilu Legislatif 2014

No	KABUPATEN	DPT PEMILIHAN UMUM 2014		
		L	P	Jumlah
1	Bantaeng	63,556	69,334	132,890
2	Barru	61,122	66,752	127,874
3	Bone	260,804	294,728	555,532
4	Bulukumba	158,378	172,516	330,894
5	Enrekang	76,134	73,587	149,721
6	Gowa	244,896	261,022	505,918
7	Jeneponto	139,869	150,743	290,612
8	Kepulauan Selayar	43,771	48,719	92,490
9	Kota Makassar	485,966	507,251	993,217
10	Kota Palopo	56,957	59,746	116,703
11	Kota Pare Pare	47,510	50,799	98,309
12	Luwu	131,218	132,663	263,881
13	Luwu Timur	97,176	91,918	189,094
14	Luwu Utara	112,374	110,901	223,275
15	Maros	118,882	130,111	248,993
16	Pangkajene Dan Kepulauan	113,831	125,356	239,187

17	Pinrang	131,449	141,725	273,174
18	Sidenreng Rappang	108,953	117,048	226,001
19	Sinjai	84,864	90,701	175,565
20	Soppeng	85,311	96,686	181,997
21	Takalar	99,035	110,527	209,562
22	Tana Toraja	82,630	80,454	163,084
23	Toraja Utara	94,776	90,923	185,699
24	Wajo	151,006	168,799	319,805
	Jumlah	3,050,468	3,243,009	6,293,477

Setelah DPT ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 2013, maka berdasarkan Tahapan, Program, dan Jadwal penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, dilakukan pencermatan dan perbaikan DPT yang dilaksanakan mulai tanggal 15 Oktober s/d 31 Oktober 2013.

Hasil dari pencermatan dan perbaikan DPT kemudian dilakukan penetapan kembali DPT pada tanggal 2 Nopember 2013 dengan jumlah DPT sebanyak pemilih. Selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 6.10.** Revisi Ulang Daftar Pemilih Tetap  
Sulsel Pemilu Legislatif 2014

NO	KABUPATEN	DPT PEMILIHAN UMUM 2014		
		L	P	Jumlah
1	Bantaeng	63,581	69,337	132,918
2	Barru	61,032	66,647	127,679
3	Bone	260,703	294,590	555,293
4	Bulukumba	158,255	172,389	330,644
5	Enrekang	75,974	73,448	149,422
6	Gowa	244,748	260,842	505,590
7	Jeneponto	139,247	150,041	289,288
8	Kepulauan Selayar	43,734	48,673	92,407
9	Kota Makassar	484,692	505,686	990,378
10	Kota Palopo	56,781	59,596	116,377
11	Kota Pare Pare	47,412	50,692	98,104
12	Luwu	130,793	132,243	263,036

13	Luwu Timur	96,860	91,639	188,499
14	Luwu Utara	112,220	110,768	222,988
15	Maros	118,508	129,709	248,217
16	Pangkajene Dan Kepulauan	113,746	125,283	239,029
17	Pinrang	131,324	141,609	272,933
18	Sidenreng Rappang	108,860	116,959	225,819
19	Sinjai	84,640	90,468	175,108
20	Soppeng	85,233	96,621	181,854
21	Takalar	98,968	110,488	209,456
22	Tana Toraja	82,535	80,364	162,899
23	Toraja Utara	94,615	90,773	185,388
24	Wajo	150,619	168,394	319,013
<b>Jumlah</b>		3,045,080	3,237,259	6,282,339

Guna lebih menyempurnakan DPT pada Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, maka berdasarkan Peraturan KPU Nomor 21 Tahun 2014 tentang Perubahan Keenam Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, maka dilakukan kembali pencermatan dan perbaikan DPT untuk selanjutnya dilakukan penetapan kembali DPT pada tanggal 2 Desember 2013 dan Surat Edaran KPU Nomor : 756/KPU/XI/2013 tanggal 7 Nopember 2013 tentang Perbaikan NIK Invalid, maka menindaklanjuti edaran tersebut dilakukan kembali penetapan DPT hasil perbaikan NIK dan NKK.

Adapun jumlah DPT yang ditetapkan pada tanggal 2 Desember 2013 sebanyak 6.267.036 Pemilih, sebagaimana tersebut pada tabel berikut ini :

**Tabel 6.11.** Revisi dan Penetapan Ulang Daftar Pemilih Tetap Sulsel Pemilu Legislatif 2014

NO	KABUPATEN	DPT PEMILIHAN UMUM 2014		
		L	P	Jumlah
1	Bantaeng	63,346	69,092	132,438
2	Barru	60,775	66,444	127,219
3	Bone	259,994	293,863	553,857
4	Bulukumba	157,897	172,042	329,939
5	Enrekang	75,920	73,413	149,333
6	Gowa	243,975	260,198	504,173
7	Jeneponto	139,326	150,134	289,460
8	Kepulauan Selayar	43,557	48,512	92,069
9	Kota Makassar	484,199	505,189	989,388
10	Kota Palopo	56,652	59,562	116,214
11	Kota Pare Pare	47,314	50,603	97,917
12	Luwu	129,579	131,090	260,669
13	Luwu Timur	96,470	91,296	187,766
14	Luwu Utara	111,742	110,344	222,086
15	Maros	118,336	129,572	247,908
16	Pangkajene Dan Kepulauan	113,452	125,005	238,457
17	Pinrang	131,223	141,524	272,747
18	Sidenreng Rappang	108,579	116,729	225,308
19	Sinjai	84,503	90,362	174,865
20	Soppeng	84,967	96,394	181,361
21	Takalar	98,608	110,145	208,753
22	Tana Toraja	82,299	80,121	162,420
23	Toraja Utara	93,834	90,021	183,855
24	Wajo	150,533	168,301	318,834
<b>Jumlah</b>		3,037,080	3,229,956	6,267,036

Sesuai Surat Edaran KPU Republik Indonesia Nomor : 89/KPU/II/2014 tanggal 13 Pebruari 2014, maka dilakukan penyempurnaan DPT dengan melakukan penandaan terhadap pemilih yang meninggal, ganda, sipil ke TNI/Polri dan tidak dikenal.

## Penutup

Dinamika penyelenggaraan pemilu legislatif di Sulawesi Selatan lebih banyak diwarnai oleh percampuran unsur budaya yang berada di Sulawesi selatan. Percampuran unsur budaya yang kuat inilah yang sangat dimungkinkan terjadinya dinamika proses penyelenggaraan yang luar biasa. Kasus-kasus money politics yang mewarnai penyelenggaraan pemilu legislative di Sulawesi Selatan juga ditengarai banyak diakibatkan oleh adanya pertautan antara proses formal dengan masalah budaya. Banyak yang kemudian beralih sebagai bagian kewajaran budaya, deviasi penyelenggaraan pemilu terjadi di Sulawesi Selatan. □

## DAFTAR PUSTAKA

Alan. S. Zuckerman, *The Social Logic of Politics, Personal Networks as Context for Political Behavior*, Philadelphia: Temple University Press, 2005

Data DKPP 2014

James A. Caporaso dan David P. Levine. (1997). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, hal. 133-134.

Jhon Creswell. (2012). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal.4. Lihat juga, Loraine Blaxter dkk. (2006). *How to Research*. Jakarta: Indeks, hal. 93.

Mattew B. Miles dan Michael Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-Press, hal. 20.

Oliver, H. Woshinsky, *Explaining Politics: Culture, Institutions and Political Behaviour*, New York and London: Routledge Taylor & Francis, 2008

Rabu, 14/05/2014 07:19 WIB Darurat Politik Uang, DKPP Pecat 20 Penyelenggara Pemilu

Richard. S Katz dan William Crotty. (2014), “ HandBook  
Partai Politik”, Terjemahan, London: Sage Publications.

Tesis Andi Tenri Sompia, “Bangsawan dan Politik”, Surabaya,  
2004

UUD 1945

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



## BAB 7

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: PROVINSI PAPUA

*Moch. Nurhasim*

### Pengantar

Pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut pemilu legislatif 2014) telah berhasil diselenggarakan secara damai pada tanggal 9 April 2014. Secara umum penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 dipandang oleh pelbagai kalangan sudah mengalami peningkatan kualitas penyelenggaraan, walaupun masih ada sejumlah masalah yang terjadi sebagai masalah pemilu yang selalu berulang dari satu pemilu ke pemilu lainnya.

Dalam mengevaluasi pemilu legislatif 2014, kajian singkat ini dilakukan dengan menggunakan metode pencarian data desk-riiset, *literatur review*—khususnya pernyataan beberapa pihak seperti KPU Provinsi Papua, Bawaslu Provinsi Papua, NGO atau LSM, dan pengamat pemilu di Provinsi Papua. Dengan demikian riset ini memiliki keterbatasan, khususnya kedalaman hasil evaluasi penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 di Papua. Metodologi risetnya relatif terbatas sebab tidak dilakukan melalui wawancara mendalam di Papua karena alasan teknis.<sup>198</sup>

---

198 Awalnya dalam riset ini telah disepakati bahwa riset dilakukan oleh dua orang peneliti dari Papua. Tetapi karena sesuatu hal mereka tidak menyelesaikannya. Oleh karena itu, evaluasi akhirnya dilakukan oleh tim lain agar tidak ada kekosongan hasil evaluasi sebab penyelenggaraan pemilu di Papua dianggap berkontribusi strategis dalam memperbaiki kualitas pemilu di masa akan datang.



Kajian singkat ini berpedoman pada rancangan evaluasi pemilu legislatif 2014 yang telah disepakati sebagai kerangka evaluasi meliputi *electoral law*, penyelenggara pemilu, proses pemilu dan pasca pemilu yang difokuskan untuk mengidentifikasi problematika yang berulang dari pemilu ke pemilu dan masalah yang paling krusial di setiap tahapan penyelenggaraan pemilu, khususnya *electoral law*, penyelenggara pemilu, dan proses pemilu.<sup>199</sup>

### **Lanskap Politik Kepemiluan di Papua**

Papua--sebelumnya bernama Irian Jaya memiliki luas sekitar 421.981 km<sup>2</sup>. Pulau ini berada di ujung timur wilayah Indonesia. Kabupaten Puncak Jaya merupakan kota tertinggi di pulau Papua sedangkan kota yang terendah adalah Merauke. Sebagai daerah tropis dan wilayah kepulauan, Pulau Papua memiliki kelembaban udara relatif lebih tinggi berkisar antara 80-89 persen sehingga kondisi geografis yang bervariasi ini mempengaruhi kondisi penyebaran penduduk yang tidak merata.

Dari catatan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Papua berpenduduk 4.224.232 jiwa. Dari jumlah tersebut, penduduk yang memiliki hak pilih yang tercatat pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) sebanyak 1.444.223 atau sekitar 34,18 persen dari total jumlah penduduknya, dengan perbandingan 777.332 laki-laki dan 666.891 perempuan. Dari sebaran hak pilih tersebut, tercatat ada tiga konsentrasi pemilih terbanyak untuk Provinsi Papua yaitu Kota Jayapura sebanyak 343.456 (23,78 persen), Kabupaten Mimika sebanyak 222.226 (15,38 persen), Kabupaten Nabire sebanyak 138.974 pemilih (9,6 persen) dan Kabupaten Jayapura sebanyak 113.283 pemilih (7,8 persen). Keempat kabupaten ini mendominasi jumlah pemilih yang apabila digabungkan jumlahnya hampir 56 persen pemilih

---

<sup>199</sup> Mengenai kerangka evaluasi pemilu legislatif 2014 ini dapat dilihat pada Bab Pendahuluan pada laporan ini.

untuk anggota DPR di Papua.<sup>200</sup> Dalam konteks kepemiluan, keempat daerah ini dapat disebut memegang kunci sukses atau tidaknya proses pemilu, walaupun daerah-daerah lainnya tidak begitu saja dapat diabaikan.

Selain peta pemilih, lanskap politik pemilu di Papua juga dapat digambarkan dari pembagian daerah pemilihan (dapil) yang meliputi Dapil Anggota DPR Papua; Dapil Anggota DPRD Provinsi Papua, dan dapil anggota DPRD di 29 kabupaten lainnya. Provinsi Papua hanya memiliki satu daerah pemilihan untuk memilih anggota DPR. Itu artinya—tingkat jumlah pemilihnya masih sangat jarang bila dibandingkan dengan luas wilayahnya. Dengan besaran daerah pemilihan satu provinsi yang meliputi hampir 29 kabupaten dengan luas wilayah yang lebih besar dari Pulau Jawa, dapat dibayangkan tingkat kesulitan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemilu.

Sementara itu, khusus untuk daerah pemilihan anggota DPR di Papua, dibagi menjadi tujuh dapil dengan 55 kursi dengan sebaran luas wilayah yang luar biasa besar; melebihi luas Pulau Jawa. Untuk pembagian dapil anggota DPRD Provinsi Papua dibagi menjadi tujuh dapil yaitu Dapil Satu: Jayapura, Keerom, Kota Jayapura dan Sarmi dengan sepuluh kursi, Dapil Dua: Mamberamo Raya, Kepulauan Yapen, Biak Numfor, Waropen dan Supiori dengan enam kursi, Dapil Tiga: Nabire, Dogiyai, Intan Jaya, Paniai, Deiyai, dan Mimika dengan sepuluh kursi, Dapil Empat: Puncak, Puncak Jaya dan Tolikara dengan sembilan kursi, Dapil Lima: Pegunungan Bintang, Yahukimo, dan Yalimo dengan tujuh kursi, Dapil Enam: Jayawijaya, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, dan Nduga dengan delapan kursi, dan Dapil Tujuh: Asmat, Boven Digul, Mappi, dan Merauke dengan enam kursi.<sup>201</sup>

200 Data ini diolah oleh penulis dari sertifikat rekapitulasi penghitungan perolehan suara dari setiap kabupaten kota dalam pemilihan umum anggota DPR Tahun 2014 yang dikeluarkan oleh KPU untuk Provinsi Papua Daerah Pemilihan DPR Papua.

201 Sumber diolah dari lampiran peta daerah pemilihan yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Lihat lampiran II Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor: 124/Kpts/KPU/Tahun 2013 tertanggal 9 Maret 2013.

Selain wilayah yang luas tersebut, aspek kepemiluan yang menonjol dalam lanskap politik Papua ialah adanya pengaruh adat istiadat dalam kontelasi politik di Papua yang masih kuat dan tidak mungkin dihindari dalam kehidupan politiknya. Selain persoalan ikatan adat dan perpolitikan di Papua yang masih kental, unsur lain yang kuat adalah persoalan dan dinamika hubungan antara Papua dengan Indonesia atau ke-Indonesiaan yang “masih” belum selesai. Warna politik dan integrasi seringkali menjadi salah satu faktor politik dalam penyelenggaraan pemilu di wilayah ini.

### ***Electoral Law: Disparitas Pengaturan Soal Noken versus OPOVOV***

Salah satu kekhususan pemilu legislatif di Papua ialah apakah pemilu akan diselenggarakan dengan prinsip *opovov*: *one person one vote one value*, sebagaimana provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD khususnya Pasal 154 menyebutkan bahwa pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPD, DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon legislatif pada surat suara.

Kerangka peraturan penyelenggaraan pemilu ini dipersoalkan oleh sebagian pihak di Papua, yang masih menghendaki berlakunya sistem ikat suara atau aklamasi (*noken*). Salah satu alasannya di beberapa wilayah pegunungan Tengah Papua, Wamena, dan Papua, pemberian suara dengan pencoblosan tidak bisa dilakukan, tetapi lebih mungkin dilakukan dengan sistem *noken*.<sup>202</sup> Uji material terhadap Pasal 154 UU No. 8 Tahun 2012 dilakukan oleh Isman Ismail Asso yang meminta agar Mahkamah Konstitusi (MK) memberlakukan *noken* dalam pemilu legislatif 2014.<sup>203</sup> Melalui

202 Lihat [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) "MK Diminta Berlakukan Sistem Noken di Papua," (1 April 2014).

203 *Ibid.*

kuasa hukumnya yang bernama Habel Rumbiak dalam sidang pemerisaan pendahuluan yang diketuai Ahmad Fadlil Sumadi di ruang sidang MK, Senin, 1 April 2014, bahwa masyarakat Papua masih berbeda pendapat mengenai penggunaan sistem noken pada Pemilu 2014, karena terbentuk Pasal 154. Padahal sejumlah sengketa Pilkada di Papua dengan sistem noken telah diakui MK melalui putusannya. Karena itu, mereka meminta agar sistem noken diterapkan pada Pemilu 2014.<sup>204</sup>

Dalam khazah kepemiluan di Indonesia, sistem noken dapat disebut sebagai pengecualian.”Noken adalah istilah yang biasa dipakai untuk menyebut sejenis kantung atau tas yang biasa dipakai masyarakat Papua untuk membawa sayuran atau ayunan bayi. Biasanya juga dipakai untuk menyimpan surat-surat. Badan PBB bidang pendidikan dan kebudayaan, UNESCO, sudah memasukkan noken sebagai warisan budaya tak benda yang perlu dilindungi.<sup>205</sup>

Penerapan sistem noken selain diujimaterikan, juga pernah diminta oleh KPU Papua, Adam Arisoy yang mengaku sudah berupaya mendorong sistem yang biasa digunakan untuk pemilukada dipertahankan pada pemilu legislatif. Namun, hal tersebut tidak disetujui oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan juga Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang tidak menyepakati sistem noken digunakan untuk Pemilu Legislatif 2014.<sup>206</sup> Alasan Ketua KPU Papua mendorong penggunaan sistem noken karena saat ini sebanyak 15 kabupaten di Papua terutama kabupaten wilayah pegunungan menggunakan sistem noken untuk pemilihan umum kepala daerah hingga tingkat provinsi. Sistem noken atau sistem “Ikat” mulai diberlakukan di Papua sejak 2009 lalu. Saat itu Mahkamah Konstitusi mengizinkan penggunaan tas khas Papua; Noken

---

204 *Ibid.*

205 Lihat Muhammad Yasin, “Keabsahan Sistem Noken,” pada [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) (19 Januari 2015).

206 Lihat Radio 68 H, “DKPP Tolak Penggunaan Noken pada Pemilu Legislatif di Papua.” (10 Januari 2014).

sebagai pengganti kotak suara dalam pemilihan kepala daerah Kabupaten Yahukimo.<sup>207</sup>

Terhadap persoalan itu, KPU telah memutuskan melalui Keputusan KPU Nomor 26 Tahun 2014 bahwa pemilu diselenggarakan sesuai azas langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dengan demikian, maka setiap warga yang memiliki hak pilih harus datang ke tempat pemungutan suara untuk mencoblos. PKPU yang dikeluarkan oleh KPU dengan tegas tidak mengizinkan penggunaan sistem noken, karena dianggap bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemilu.

Sah atau tidaknya sistem noken dalam pemilu telah menjadi perdebatan yang terus menerus di Papua, karena sebagian masyarakatnya masih menerapkan hal tersebut. Dalam konteks pemilu dan pilkada, MK pernah memutuskan bahwa penggunaan sistem noken sah khususnya pada Pemilu Legislatif 2009 dan sejumlah pilkada di kabupaten-kabupaten Papua. Masalah ini oleh Hakim MK Maria Farida Indrati dianggap sebagai satu kekhususan atau kasuistik hanya terjadi pada Pemilu/pilkada di Papua. Keputusan MK pada Pemilu Legislatif 2009 dan Pemilu/pilkada Papua sebenarnya hanya terbatas pada noken sebagai pengganti kotak suara—atau hanya sebagai tempat untuk meletakkan kotak suara, bukan sebagai sebuah mekanisme pemilihan. Hal itu dapat dilihat pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 47-48/PHPU.A-VI/2009, tertanggal 9 Juni 2009 dalam sengketa Pilkada Kabupaten Yahukimo 2009 yang menegaskan penggunaan *noken* sebagai pengganti kotak suara.<sup>208</sup> Saat itu, MK memperbolehkan menggunakan *noken* dalam pemungutan suara di beberapa daerah di wilayah pegunungan. Putusan MK yang melegalkan penggunaan *noken* hanyalah bentuk penghargaan terhadap keberagaman budaya dalam kemajemukan Indonesia. Namun putusan MK tersebut tidak dapat dipandang atau ditafsirkan

---

207 *Ibid.*

208 [www.sinarharapan.com](http://www.sinarharapan.com) “Politisasi Sistem Noken di Papua,” (11 April 2014).

sebagai suatu norma hukum yang akan digunakan sebagai dasar hukum penggunaan *noken* sebagai sebuah sistem”pemilu di Papua. *Noken* hanyalah sebuah simbol budaya dan tidak dapat digunakan secara permanen, khususnya sebagai instrumen demokrasi dalam pemilu di Papua. Sebab sistem seperti itu tidak akan pernah mendidik masyarakat untuk maju dalam peradaban berdemokrasi.<sup>209</sup>

Dalam konteks itu, persoalan *noken* telah menjadi persoalan tersendiri. Walaupun putusan MK menilai bahwa dalam pemilukada boleh menggunakan *noken* karena ada kasus konkret (fakta) yang sifatnya kasuistis, bukan berarti keputusan tersebut dapat berlaku pada Pemilu Legislatif 2014. Hal inilah yang memicu kontroversi dan pertentangan di sebagian masyarakat Papua karena mereka masih menganggap sistem *noken* dapat diterapkan pada Pemilu Legislatif 2014.

Kontroversi terhadap pengakuan sistem *noken* ini merupakan awal dari persoalan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Papua, karena uji materi terhadap masalah tersebut tidak diputuskan oleh MK. Ada dua pandangan mengenai masalah *noken* ini, *pertama*; KPU, DKPP, dan Bawaslu termasuk Komnas HAM menilai bahwa *noken* bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, KPU akhirnya tidak membolehkan sistem *noken* pada Pemilu Legislatif 2014. *Kedua*; sebagian elit dan masyarakat di Papua terbelah mengenai soal *noken*. Di satu sisi membolehkan—khususnya penyelenggara pemilu di tingkat bawah seperti KPPS, PPS, dan sejumlah kalangan lain khususnya tokoh-tokoh adat, sementara sebagian masyarakat Papua lainnya menilai sistem *noken* tidak boleh diberlakukan.

Perdebatan yang terjadi menyebutkan bahwa pengakuan terhadap sistem *noken* pada dasarnya tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan baik sebagai kekhususan. Sementara itu, pihak yang menolak menilai bahwa dalam konteks kepemiluan, hal

---

209 *Ibid.*

itu justru dapat menimbulkan sejumlah persoalan antara lain; *pertama*, tidak adanya rahasia pilihan seseorang karena dalam sistem noken, kerahasiaan bukan prinsip yang harus dijaga. *Kedua*, tidak berlaku prinsip *one person, one vote, one value (OPOVOV)* sebagaimana yang menjadi prinsip pada setiap penyelenggaraan pemilu di pelbagai belahan negara. *Ketiga*, potensi terjadi penyimpangan akibat dari suara diwakilkan tersebut. Sebab dalam praktiknya, tidak berlaku sistem noken yang sesungguhnya,<sup>210</sup> tetapi yang bermain adalah kepala kampung, distrik, KPPS, dll.<sup>210</sup> Kepala suku yang melakukan pencoblosan surat suara adalah kepala distrik, kepala kampung, petugas KPPS, PPD di lapangan. Oleh karena itu sebenarnya pendekatan yang dimaksudkan Emilie adalah benar tetapi dalam tataran implementasi tidak terjadi. Ini disebabkan sistem politik, demokrasi dan hukum mendorong untuk tidak terjadi karena diakui bahwa telah dibajak oleh golongan berduit, penguasa dalam memenuhi nafsu mencapai tujuan mereka.<sup>211</sup>

Potensi penyimpangan sistem pemilihan perwakilan itulah yang menjadi perdebatan mengenai perlu tidaknya sistem noken diterapkan pada Pemilu Legislatif 2014. Dalam praktik dan pelaksanaannya, noken tetap digunakan pada Pemilu Legislatif 2014 walaupun masih kontroversial dan tidak memiliki payung hukum, karena payung hukum penggunaan noken adalah Keputusan MK yang membolehkan sistem noken pada Pemilu Legislatif 2009 dan sejumlah Pilkada di kabupaten-kabupaten Papua. Walaupun KPU telah tegas memutuskan agar sistem noken tidak digunakan pada Pemilu legislatif 2014, pada kenyataannya penyelenggara KPU di daerah tidak dapat menerapkan ketentuan ini karena di sejumlah lokasi atau tempat memang pemilu sulit<sup>211</sup> dilakukan dengan cara pencoblosan. Terhadap mekanisme dan tata cara penggunaan noken sebenarnya telah dilakukan penyempurnaan<sup>211</sup>

210 Lihat Peres. L. Wenda, "Sistem Noken Akan Selalu Memakan Korban," [www.majalahselangkah.com](http://www.majalahselangkah.com) (25 Januari 2014).

211 *Ibid.*

dimana pemilih yang akan memilih cara noken, diwajibkan menaruh surat suara untuk digantungkan pada tempatnya di wilayah TPS dimana mereka akan mencoblos. Para pemilih juga harus hadir di TPS meskipun proses pemberian suaranya diwakili oleh salah satu orang. Tetapi proses tersebut tetap saja menyimpan potensi kecurangan dan kesulitan dalam pelaksanaannya. Selain itu, isu ini telah memicu terjadinya politisasi dan ketegangan”atau konflik di masyarakat Papua yang biasanya masih menerapkan sistem noken pada pemilu-pemilu (khususnya Pilkada sebelumnya).

Dengan pengaturan yang ambivalen, di satu sisi noken tidak dibolehkan, namun dalam praktiknya diperbolehkan dengan perbaikan mekanisme,”tetap saja menimbulkan ketidakpastian pengaturan.<sup>212</sup> Sebagian pihak menilai terlambat, seperti pernyataan Gubernur Provinsi Papua Lukas Enembe bahwa penerapan *one man one vote* di Papua untuk pemilu tahun ini masih sulit diterapkan. Senada dengan Akademisi Universitas Cendrawasih (Uncen), YB. Panus Jingga, karena seluruh masyarakat di semua wilayah pegunungan hingga ke tingkat distrik telah siap menyukkseskan sistem pemilu noken. Alasan waktu yang mendesak dan sosialisasi yang terlambat menyebabkan sulit untuk tidak mengamodir sistem noken pada Pemilu Legislatif 2014.<sup>213</sup> Dalam praktiknya, meski KPU telah menetapkan bahwa pada Pemilu Legislatif 2014 sistem noken tidak diakui, dalam praktiknya sistem noken tetap diterapkan di sejumlah kabupaten sebagai suatu mekanisme pemberian suara.

Persoalan *electoral law* di Provinsi Papua hampir didominasi oleh perdebatan yang dinamis dalam memahami dan menafsirkan posisi sistem noken dalam demokrasi dan

---

212 Persoalan ini baru muncul pada gugatan Pilpres, yang oleh Mahkamah Konstitusi justru tiba-tiba sistem noken diakui sebagai suatu sarana pemberian suara yang sah dan konstitusional.

213 [www.bintangpapua.com](http://www.bintangpapua.com), “Panus: KPU Larang Sistem Noken, Terlambat,” (20 Februari 2014).



pemilu. Tafsir yang berbeda antara KPU (Pusat dan Provinsi) dengan sebagian masyarakat, tokoh adat, politisi, dan juga pelaksana pemilu di tingkat bawah (khususnya TPS-KPPS-PPS—atau tingkat distrik) merupakan isu yang paling rawan dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Provinsi Papua. Mengapa demikian? Karena perbedaan penafsiran tersebut terkait dengan sah atau tidaknya pemberian suara yang diberikan melalui sistem noken. Pada sisi masyarakat, sistem noken bukan semata-mata “tempat,” tetapi sekaligus dapat menjadi bagian dari proses pemilihan. Namun—reduksi ini dilakukan oleh MK yang hanya mendorong sistem noken sebagai tempat suara,—bukan sebagai sebuah proses atau tata cara pemilihan. Hal itulah yang menjadi salah satu sebab atau masalah paling krusial yang terjadi di hampir seluruh wilayah pemilihan Papua karena beda tafsir tersebut. Perbedaan ini justru akan memengaruhi proses pemilu legislatif yang paling penting yakni kerahasiaan, kebebasan, dan terjaganya suara rakyat serta keabsahan hasil pemilu.

### **Netralitas dan Kemampuan Penyelenggara Pemilu**

Isu netralitas penyelenggara pemilu di Papua menjadi salah satu isu yang paling banyak disorot oleh publik dan tokoh-tokoh masyarakat Papua. Secara garis besar harapan para tokoh masyarakat Papua mengenai penyelenggara pemilu yang netral terkait erat dengan upaya menjaga keadilan dan harapan masyarakat terhadap pemilu serta kepercayaan terhadap lembaga penyelenggara pemilu.

Persoalan netralitas penyelenggara ini ditengarai oleh beberapa pihak, karena lembaga penyelenggara, baik tingkat provinsi maupun kabupaten “kurang” berkualitas, sebab banyak melanggar aturan dan tidak mampu merawat suara rakyat, serta adanya kepentingan individu ketimbang mementingkan kepentingan negara dalam penyelenggaraan pemilu.<sup>214</sup>

214 [www.majalahselangkah.com](http://www.majalahselangkah.com), “Pemilu Legislatif di Papua, Kacaul!” (26 Mei 2014)”

Tuduhan tersebut bukan tanpa dasar. Betapa tidak, sedikitnya 24 Komisioner dari lima KPUD di Provinsi Papua ditetapkan sebagai tersangka oleh Direktorat Reserse Kriminal Umum (Ditreskirum) Kepolisian Daerah (Polda) Papua dalam kasus pelanggaran pelaksanaan Pemilu Legislatif 9 April 2014. Ada 13 kasus yang menyeret 24 komisioner tersebut. Mereka adalah ketua dan komisioner dari KPUD Tolikara, KPUD Boven Digoel empat orang tersangka, KPUD Nduga lima orang, KPUD Puncak Jaya lima tersangka, dan KPUD Yahukimo lima tersangka. Sementara caleg yang melakukan pelanggaran dan sudah ditetapkan sebagai tersangka ada yang berasal dari Biak satu orang, Nabire satu orang, Yapen satu orang dan Supiori satu orang. Menurut keterangan Polda, pelanggaran yang dilakukan oleh para komisioner KPUD itu pada umumnya adalah mengubah hasil pleno, baik di tingkat distrik maupun tingkat KPU. Bahkan ada KPUD yang dilaporkan tidak menyelenggarakan pemilu di tingkat distrik maupun pleno di tingkat KPUD.<sup>215</sup>

Kasus ini patut menjadi catatan khusus atas persoalan netralitas dan kemampuan penyelenggara pemilu. Dilihat dari kasusnya, tampak bahwa persoalan ini berkaitan dengan integritas penyelenggara pemilu karena pelanggarannya sangat serius seperti perubahan hasil pleno dan yang lebih miris, ada KPUD yang tidak menyelenggarakan pemilu di tingkat distrik. Hal itu merupakan indikasi yang paling jelas sekaligus menunjukkan sejauhmana kualitas dan kemampuan para penyelenggara pemilu di Papua. Persoalan netralitas juga berhubungan dengan apakah penyelenggara pemilu memiliki hubungan khusus dengan partai atau caleg-caleg. Dari 24 kasus yang telah ditetapkan tersangkanya, perubahan hasil pleno berkaitan dengan hasil pemilu—yang secara tidak langsung hal itu mencederai suara rakyat sebagai suara Tuhan.

---

215 [www.thebodipost.wordpress.com](http://www.thebodipost.wordpress.com), (17 Juni 2014).

Salah satu penyebabnya adalah penyelenggara lebih berorientasi memihak kepentingan individu, partai dan kekuasaan. Hal itu dianggap sebagai malapetaka politik dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di tanah Papua. Lebih dari itu, penyelenggara pemilu khususnya KPU dianggap terlibat dalam permainan khususnya mengatur, dan mengalihkan suara ke caleg dan partai lain. Selain itu, juga ada gejala bahwa hasil pleno di tingkat daerah berbeda hasilnya dengan hasil pleno di tingkat provinsi<sup>216</sup> Kasus kriminal 24 anggota KPU di atas hanyalah contoh kecil dari netralitas penyelenggara pemilu di Papua yang akhirnya berhasil dibawa ke ranah hukum oleh Polda Papua. Salah satu akar masalah netralitas penyelenggara pemilu, menurut Leo disebabkan oleh kualitas penyelenggara pemilu atau SDM lembaga penyelenggara pemilu yang rendah, dan integritas yang minim—karena mereka terlibat sebagai penyelenggara sekaligus sebagai pemain.”Selain persoalan itu, faktor rekrutmen dimana pejabat ikut terlibat dalam menentukan orang sehingga dalam pelaksanaan pemilu mereka cenderung dapat mengarahkan kepada penyelenggara pemilu—KPU dan Panwaslu. Tudingan itu misalnya dilontarkan oleh Front Persatuan Rakyat Dogiyai untuk Demokrasi (FPRDD) bahwa Bupati bersama KPU dan Panwaslu diduga mengatur suara di sebuah hotel yang terletak tak jauh dari kompleks perubahan Pemda Entrop, Jayapura, sehari sebelum rapat pleno perolehan suara tingkat Provinsi Papua.<sup>217</sup>

Ketidaknetralan dan integritas penyelenggara pemilu di Provinsi Papua ini salah satunya disebabkan oleh rekrutmen yang dianggap sarat dengan kepentingan politik. Menurut Ketua Umum Sikatpapedalu Papua, Aril Marinisi, bahwa tahapan seleksi KPU kabupaten/kota se Provinsi Papua banyak kejanggalan dan prosesnya tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Proses penetapan komisioner KPU Kabupaten/Kota molor berbulan-bulan, bahkan menjelang 77 hari H pemberian

216 [www.majalahselangkah.com](http://www.majalahselangkah.com), “Pemilu Legislatif...*Op.cit.*”

217 *Ibid.*

suara pada Pemilu Legislatif 2014, delapan kabupaten belum menetapkan anggota KPU nya. Selain itu, komisioner KPU yang ditetapkan juga tidak memenuhi syarat calon anggota KPU, yang karena sesuatu hal tiba-tiba ditetapkan sebagai anggota KPU. Juga ada kasus keanggotaan KPU di tingkat kabupaten. Contohnya KPU Kabupaten Keerom—hanya ditetapkan oleh tiga orang komisioner KPU Provinsi Papua. Selain itu, ada juga komisioner KPU di tingkat kabupaten yang diangkat ternyata masih menjadi anggota partai politik.<sup>218</sup>

Hal tersebut tentu tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Menurut UU No. 15 Tahun 2011, Pasal 23 Ayat 5 tentang proses pemilihan dan penetapan anggota KPU Kabupaten/ Kota di KPU Provinsi dilakukan dalam waktu paling lambat 60 hari kerja. Kemudian, dalam UU No. 15 Tahun 2011, Bagian Keenam mengenai mekanisme pengambilan keputusan, Pasal 32 Ayat 1 dan 2. Ayat 1 menyebut bahwa rapat pleno KPU sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota KPU yang dibuktikan dengan daftar hadir. Ayat 2 menyebut bahwa Keputusan rapat pleno KPU sah apabila disetujui sekurang-kurangnya 4 (empat) orang anggota KPU yang hadir.

Selain persoalan di atas, rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc* yang masih dipengaruhi oleh kepala distrik, kampung dan adat perlu menjadi perhatian dalam proses tata kelola pemilu. Ada kesulitan untuk menempatkan penyelenggara pemilu *ad hoc* di Papua karena alasan pendidikan dan sulitnya mencari petugas penyelenggara pemilu. Padahal, fungsi dan peran mereka ini amat menentukan sukses atau tidaknya penyelenggaraan pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD di Provinsi Papua. Kemampuan dan tingkat pemahaman penyelenggara pemilu *ad hoc* terhadap penyelenggaraan pemilu merupakan salah satu akar persoalan yang tidak dapat dilepaskan dari carut-marut penyelenggaraan pemilu legislatif

218 [www.antara.com](http://www.antara.com), "Pemilu Legislatif di Papua Terancam Gagal," (23 Januari 2014)."

2014 di Provinsi Papua. Keberadaan penyelenggara *ad hoc* yaitu Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), dan Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK)—yang orang-orangnya hampir tidak berganti dari pemilu ke pemilu, dan penentuannya rawan diintervensi oleh kekuatan-kekuatan politik, kekuasaan dan orang-orang kuat di daerah.

### **Kekacauan Proses Pemilu Legislatif 2014**

Secara umum pelbagai kalangan menilai kualitas Pemilu Legislatif 2014 di Papua lebih buruk dibandingkan dengan Pemilu 2009. Penilaian itu disuarakan oleh Gubernur Provinsi Papua, Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP), Majelis Rakyat Papua (MRP), dan terakhir oleh Dewan Adat Papua (DAP). Mereka menilai sebagai kekacauan penyelenggaraan.<sup>219</sup> Kekacauan ini ditengarai terjadi di hampir seluruh wilayah Papua.

Dilihat dari akar masalahnya, fokus evaluasi proses pemilu legislatif 2014 di Papua dapat dianalisis dari persoalan-persoalan proses pemilu yang terjadi secara menonjol di wilayah tersebut. Sesuai dengan variabel dan indikator yang harus dievaluasi seperti telah digambarkan pada bab pendahuluan dalam laporan ini, terlihat bahwa problematik proses pemilu di Papua terpusat pada beberapa hal. *Pertama*, masalah pemutakhiran data pemilih; *kedua*, penyebaran logistik “yang sulit.” *Ketiga*, minimnya saksi-saksi; *keempat*, jual beli suara; dan *kelima*, dampak dari pengaturan hukum (*electoral law*) yang tidak” konsisten antara pelarangan atau penerapan sistem noken, salah satunya berdampak pada electoral process pada pemilu legislatif 2014 di Papua. Tata cara itu mempengaruhi keabsahan pemberian suara, yang menurut UU No. 8 Tahun 2012 dan peraturan/keputusan KPU harus menerapkan pencoblosan.

<sup>219</sup> Antara Jayapura melansir berita mengenai hal itu. (11 Mei 2014).

**Problem validitas pemilih.** Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan bahwa pemilih di Papua sebanyak 1.444.223 orang. Penetapan jumlah pemilih tersebut menyebar di tujuh (7) daerah pemilihan. Hampir sama dengan daerah-daerah lain, masalah utama pemutakhiran data pemilih adalah validitas data yang tercantum pada Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang kemudian ditetapkan sebagai Daftar Pemilih Tetap (DPT). Masih banyak nama pemilih yang tidak tercantum, juga ada nama ganda dan orang-orang yang sudah meninggal tetap tercatat sebagai pemilih.

**Masalah distribusi logistik.** Persoalan lain yang turut menentukan keberlangsungan proses pemilu adalah kesiapan logistik. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu di Papua, tampak ada “ketidaksiapan dari penyelenggara pemilu mengantisipasi persoalan ini. Sedikitnya 35 distrik di Kabupaten Yahokimo Provinsi Papua mengalami penundaan pemungutan suara karena terlambatnya distribusi logistik. Salah satu penyebabnya adalah masalah cuaca, sehingga logistik belum sampai di lokasi. Hal itu terlihat dari surat yang dikirimkan oleh KPU Papua kepada PKU Pusat bahwa sekitar 35 distrik di Kabupaten Yahokimo tidak dapat melaksanakan pemungutan suara.<sup>220</sup> Terhadap persoalan ini Bawaslu mengkritik kinerja KPU karena keterlambatan pengiriman logistik yang seharusnya dapat diantisipasi.

“Amat disayangkan mestinya Papua adalah daerah yang menjadi skala prioritas oleh KPU, mestinya jauh hari sudah dilacak sehingga hari ini harusnya sudah sampai,” kata komisioner Bawaslu Nasrullah di kantornya, Jl MH Thamrin, Jakpus, Rabu (9/4/2014). Menurutnya, persoalan cuaca memang tak dapat dihindari, tapi KPU semestinya cermat untuk memprioritaskan distribusi terhadap wilayah yang sulit dijangkau seperti Papua dan lainnya. Jadi memang ada sedikit kekurangcermatan KPU karena masih

220 www.detik.com, (9 April 2014).

ada beberapa daerah secara khusus masuk ke kategori skala prioritas, tapi kok masih terjadi hal ini. Kenapa terjadi, itu yang harus kita cari tahu dari KPU...”<sup>221</sup>

**Saksi yang minim.** Selain beberapa persoalan di atas, salah satu unsur penting agar proses pemilu lebih baik dan terhindar dari kecurangan adalah adanya saksi dari pengawas pemilu, partai politik dan/atau calon. Sayang, persoalan minimnya saksi yang disediakan oleh pengawas pemilu, partai dan calon ini masih saja menjadi masalah serius pada saat pemberian suara.

**Akibat inkonsistensi noken.** Salah satu dampak dari inkonsistensi pengaturan tentang sistem noken dalam penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 di Papua ada dua, yakni masifnya jual beli suara dan tak ada rahasia, siapa pemilik kertas suara. Jual beli suara terjadi sebagai implikasi dari tiga hal sekaligus, yakni netralitas penyelenggara pemilu, minimnya saksi, dan kuatnya pengaruh ketua adat dalam pemberian suara yang berlaku pada sistem noken. Ketua MPR, Timotius Murib menilai bahwa pesta demokrasi kali ini paling buruk dibanding sebelumnya karena tiga hal. *Pertama*, Pileg mencederai nilai-nilai demokrasi. *Kedua*, suara orang asli Papua dipermainkan pihak tertentu. *Ketiga*, keterlibatan kepala daerah bersama pejabat teras ikut menjadi pemain politik.<sup>222</sup> Apa dasarnya, menurutnya:

“...Ia sebutkan dasar fakta di beberapa daerah pegunungan Papua, kotak suara dan kertas suara tertentu ditahan bahkan sengaja dihilangkan, kelompok lain menahan berita acaranya, kelompok lain sembunyikan stempel, dan lain-lain. Banyak kejadian dan pelanggaran selama Pileg. Itu lucu sekali,” kata mantan ketua DPRD Puncak Jaya ini...”<sup>223</sup>

---

221 *Ibid.*

222 *Ibid.*

223 *Ibid.*

Dalam beberapa kasus tampak bahwa sistem noken atau sistem ikat di beberapa daerah pedalaman, dalam praktiknya bersifat tertutup dan hanya ditentukan oleh satu dua orang—atau hasil permusyawaratan satu dua orang. Sisa warga yang lainnya hanya diajak untuk ikut saja. Selanjutnya suara tersebut diserahkan kepada caleg tertentu yang sudah ditentukan sebelumnya.<sup>224</sup>

**Tak ada rahasia, dan pemilik kertas suara.** Dari beberapa problematik di atas tampak bahwa fakta yang menonjol di lapangan menunjukkan persoalan utamanya terletak pada hari H pemberian suara/pencoblosan. Hasil penilaian beberapa pihak di Papua menyimpulkan pencoblosan berlangsung secara liar, karena kertas suara dihambur-hamburkan dan diambil secara tidak proporsional. Pernyataan Gubernur Papua memperkuat hal itu:

“...Dari hampir semua laporan yang kami terimanya, proses pencoblosan berlangsung liar. Ini dimulai dari proses di tingkat PPS hingga PPD. Saya bahkan lihat sedikit kertas suara dihambur dan diambil dimana-mana...”<sup>225</sup>

Terhadap hal itu sebuah tanggapan masyarakat mengenai sistem noken di atas menarik untuk ditafsirkan. Bunyinya begini: Kalimat itu ada benarnya dan juga ada tidak benarnya. Sistem noken bukan hal baru di masyarakat pedalaman. Apabila masyarakat satu kampung sepakat bersama dan mau memberikan suara kepada satu atau dua orang Caleg tertentu yang menjadi kesepakatan masyarakat bersama se-Kampung melalui musyawarah bersama kan tidak menjadi masalah sehingga apa salahnya bagi orang pedalaman menciptakan sistem demokrasi ikat atau noken.<sup>226</sup>

224 *Ibid.*

225 *Papua Pos*, “Sistem Noken di Pileg Keputusan Satu Dua Orang?” (2 Mei 2014)”

226 *Ibid.*



Dari dua parafrase di atas menggambarkan dua sisi sistem noken dalam praktik, di satu sisi mudah dipolitisasi oleh satu dua orang, dan pada sisi yang lain ada yang melakukan musyawarah dalam prosesnya untuk memilih orang yang akan diberi suara. Dua frasa di atas sekaligus menunjukkan bahwa sistem noken tetap digunakan pada Pemilu Legislatif 2014—walaupun KPU, DKPP, dan Bawaslu telah melarang penerapan sistem noken di Papua pada Pemilu Legislatif 2014. Selain karena KPU menerapkan prinsip *one person one vote, one value*, juga asas rahasia dalam pemilihan; kedua prinsip itu tidak mungkin dapat ditemukan pada sistem noken. Dengan demikian, jelas bahwa persoalan tidak ada rahasia dan kepemilikan kertas suara ini terlihat pada sejumlah kasus pemilihan dengan sistem noken yang masih berlangsung di wilayah pegunungan Papua pada Pemilu Legislatif 2014 yang lalu.

Penerapan sistem noken sebagai sebuah metode pemberian suara yang tidak memiliki dasar hukum pada penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 telah menyebabkan proses pemberian suara yang liar di sejumlah TPS di beberapa daerah pemilihan, khususnya daerah pemilihan di pegunungan. Gubernur Papua bahkan menyebut pemberian suara berlangsung secara tak terkendali, liar, dan surat suara berserakan di mana-mana. Hal itu terjadi di tingkat TPS, PPS hingga PPD. Gubernur Papua bahkan melihat kertas suara dihambur-hamburkan dan diambil secara liar di mana-mana.<sup>227</sup>

Salah satu persoalan paling krusial pada Pemilu Legislatif 2014 di Papua selain proses pemberian suara di atas adalah penghitungan dan pencatatan hasil pemilu. Pengelembungan suara hampir terjadi merata di seluruh wilayah Papua. Selain pengelembungan suara, mobilisasi massa untuk mencoblos di TPS juga hampir terjadi merata.

---

227 *Ibid.*

Isu pengelembungan suara menjadi masalah krusial dalam penetapan hasil pemilu di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi. Beberapa saksi mensinyalir bahwa suara yang diperoleh oleh partai dan calon anggota legislatif berubah pada setiap tahapan penghitungan suara. Rekapitulasi di tingkat TPS berbeda dengan PPS dan juga pada jenjang di atasnya. Laporan hilangnya suara menjadi salah satu fenomena yang tidak dapat dihindari. Sebagai contoh, kasus seperti itu dialami oleh Erina M. Tinal, caleg dari Partai Golkar yang merasa bahwa suaranya hilang saat pleno di KPUD Puncak. Hal yang sama dialami oleh PKB, Hanura, PKS dan PPP di Kabupaten Deiyai. Para saksi dari keempat parpol ini melaporkan bahwa suaranya hilang ketika pleno di tingkat KPU provinsi sehingga keempatnya meminta pleno KPU provinsi untuk kabupaten Deiyai ditunda. Sedangkan saksi dari PKS juga melaporkan hilangnya suara di Kabupaten Mimika. Dari hasil rekapitulasi internal menyatakan bahwa PKS seharusnya meraih dua kursi. Namun, suara itu hilang saat pleno di tingkat PPS dan PPD. Persoalan ini tidak tuntas karena saksi-saksi mengalami kesulitan untuk mendapatkan formulir C dan C1 di tingkat TPS. Padahal dalam petunjuk teknis KPU telah disebutkan formulir C dan C1 di tingkat TPS harus diberikan kepada saksi calon atau saksi partai politik yang hadir.<sup>228</sup> Persoalan akurasi data hasil pemilu ini bahkan juga terjadi pada saat penetapan hasil pemilu legislatif 2014 untuk Provinsi Papua di Kantor KPU Jakarta, yang pengesahannya mengalami penundaan karena persoalan akurasi data.

### **Pemilu Legislatif 2014 di Papua: Belum Berubahnya Kekuatan Politik**

Problematis yang muncul pascapemilu legislatif 2014 dapat dikelompokkan pada beberapa aspek. *Pertama*, munculnya banyak protes masyarakat terhadap hasil pemilu; *kedua*, aspek

228 <http://www.kabarpapua.net/2014/05/catatan-buruk-penyelenggaraan-pemilu.html>

sengketa hasil pemilu; *ketiga*, aspek sengketa proses pemilu; dan *keempat*, adalah aspek politik.

Protes terhadap hasil pemilu misalnya terjadi di Mimika. Masyarakat menghendaki agar KPUD Mimika melakukan perhitungan ulang suara hasil pemilu legislatif mulai dari tingkat TPS hingga seterusnya. Protes ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat, tetapi juga dilakukan oleh para caleg yang merasa dirinya dirugikan atau kalah.<sup>229</sup> Dalam kasus yang lain, khususnya yang terjadi di KPUD Yahukimo ada anggota KPUD-nya bersembunyi atau meninggalkan Yahukimo dan pindah ke Distrik Suator yang berdekatan dengan Kabupaten Asmat karena Kantor KPUD Yahukimo dikepung oleh massa. Penyelenggara pemilu diteror dan bahkan telah terjadi aksi kekerasan yang sudah menimbulkan korban.<sup>230</sup> Politisasi terhadap hasil pemilu yang melibatkan para politisi yang kalah dan didukung oleh tokoh adat/masyarakat menyebabkan beberapa lokasi penyelenggaraan pemilu legislatif mengalami kekacauan,—khususnya dalam proses penghitungan hasil pemilu. Isu pengelembungan suara seperti kasus yang terjadi di Mimika dan perubahan angka dalam kertas suara berhologram di Sarmi. Juga pengurangan ribuan suara di beberapa daerah pegunungan Papua seperti di Kabupaten Nduga.<sup>231</sup>

Di bawah ini adalah contoh yang menggambarkan hal itu bahkan persoalan penghitungan pemilu legislatif 2014 telah memicu konflik suku. Polda Papua pada Selasa, 28 April 2014 melakukan siaran pers yang menyebutkan bahwa massa yang dipimpin Lasarus Giban dari Partai Golkar berdemonstrasi damai di Dekai, Ibukota Kabupaten Yahukimo. Massa bergerak ke Markas Polres Yahukimo menyampaikan aspirasi kepada komisiner KPU untuk melakukan pemilu ulang dan membatalkan pemilu yang baru dilaksanakan dengan alasan

229 *Harian Papua*, "MRP Sarankan KPUD Mimika Lakukan Perhitungan Ulang," (19 Mei 2014)."

230 *Sinar Harapan*, "Pileg Kacau, Papua Usul Gunakan Sistem Lama," (30 April 2014).

231 [www.majalahselangkah.com](http://www.majalahselangkah.com), "Pemilu Legislatif...*Op.cit.*"

tidak mencerminkan demokrasi. Kabid Humas Polda Papua Kombes Pol Pudjo Sulistyو menjelaskan, massa Lasarus Giban, yang juga pendukung Bupati Yahukimo Ones Pahabol, meneriakkan yel yel pemilu ulang tiba di titik nol sambil. Tiba-tiba sekitar 100 warga Kimiyal, pendukung Partai Amanat Nasional, bersenjata panah dan tombak menghalangi massa yang akan menuju ke Polres. Massa Lasarus Giban pun melawan. Kalah jumlah, mereka kemudian membubarkan diri.<sup>232</sup>

Selain ketidakpuasan masyarakat, tokoh adat, para politisi dan partai, dari aspek gugatan ke Mahkamah Konstitusi, penyelenggaraan Pemilu Legislatif di Papua adalah penyelenggaraan yang paling banyak mengalami guagatan di Mahkamah Konstitusi dibandingkan dengan provinsi-provinsi lainnya. Gugatan terhadap penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Papua menempati ranking pertama dibandingkan dengan daerah-daerah lain.

Oleh karena itu, aspek sengketa hasil pemilu legislatif di Papua termasuk salah satu aspek yang menonjol, karena muncul gugatan hukum di Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan hasil pemilu legislatif. Persoalan tersebut terkait masalah keabsahan hasil pemilu legislatif 2014. Hal itu berkaitan dengan ketidaktegasan dalam penerapan sistem noken. Seperti telah dibahas sebelumnya, KPU telah menetapkan sistem noken tidak berlaku pada Pemilu Legislatif 2014 di Papua. Namun dalam praktiknya justru sistem noken masih terjadi di tiga kabupaten yakni Kabupaten Lani Jaya, Yahukomo dan Paniai.<sup>233</sup>

“...Saksi Partai Nasdem di Kabupaten Paniai, Marcelus Takege memberi kesaksian dimana ada kesepakatan untuk menggunakan sistem noken pada sepuluh distrik

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> [www.tablodijubi.com](http://www.tablodijubi.com), “Nasdem Permasalahkan Sistem Noken, Golkar Gugat Suara Hilang,” (9 Juni 2014).

setempat, serta memberikan suara kepada Caleg Partai Nasdem, Yulianus Yogi. 90.632 suara yang sudah disepakati untuk diberikan kepada Yulianus justru tidak dilakukan. Kesepakatan tidak sesuai dengan apa yang diinginkan rakyat. Ada perubahan di PPD, KPU Daerah, KPU Provinsi, sampai di pusat. Padahal masyarakat sudah sepakat memberikan suara 90.632 untuk Yulianus...<sup>234</sup>

Terhadap gugatan itu, Ketua KPU Provinsi Papua Adam Arisoi membantah bahwa di Kabupaten Paniai menggunakan sistem noken, karena yang memperoleh suara bukan hanya Yulianus Yogi, tetapi juga ada caleg lain yakni Muhammad Rifai Darus yang juga memperoleh 20.000 suara. Sementara dalam kasus gugatan Heru Widodo terlihat bahwa Golkar kehilangan 1.920 suara di Dapil Papua I yang seharusnya memperoleh 61.340 suara, hany tercatat 59.420 suara. Dalam kasus ini, dalil yang dimohonkan menuduh adanya arahan dari Bupati Tolikara untuk memilih pasangan tertentu di wilayah itu.<sup>235</sup> Selain gugatan itu, juga muncul gugatan ke Mahkamah Konstitusi, yang antara lain mempersoalkan sistem noken. Gugatan itu dari Helina Murib, dalam Putusan MK Nomor 06-32/PHPU-DPD/XII/2012 yang antara lain mempersoalkan masalah sistem noken yang akhirnya gugatan tersebut juga ditolah oleh MK.

Gugatan terhadap hasil pemilu juga dilakukan oleh Partai NasDem. Menurutny dari 48 dapil, DPR sampai kabupaten/kota, dari 23 provinsi yang dianggap ada masalah, pelanggaran yang paling berat terjadi di Papua, akibat ketiadaan validitas suara termasuk hal-hal negatif dari sistem noken yang tiak bisa diverifikasi. Mereka menilai bahwa sistem noken yang diterapkan di beberapa TPS yang ada di daerah pegunungan Papua membuka peluang terjadinya kecurangan pemilu.<sup>236</sup>

234 Kesaksian Marcelus Takege, *Ibid.*

235 *Ibid.*

236 [www.liputan6.com](http://www.liputan6.com), "Partai Nasdem Gugat 48 Dapil Pileg di Papua Paling Merugikan," (26 Mei 2014)."

Secara umum hasil Pemilu Legislatif 2014 di Provinsi Papua, partai yang menjadi pemenangnya adalah Partai Demokrat dengan 700.150 suara, urutan kedua adalah PDI Perjuangan sebanyak 491.591 suara, Partai Gerindra memperoleh 303.396 suara, Partai Nasdem 298.176 suara, Partai Golkar 257.767 suara, PKB 251.772 suara, PAN 193.145 suara, PKS 159.653 suara, Hanura 135.257 suara, dan PPP sebanyak 105.766 suara.<sup>237</sup> Sedangkan untuk DPD dimenangkan oleh Pdt Charles Simamora yang memperoleh 394.138 suara, Mesakh Mirin 297.604 suara, Yane Murib 259.444 suara, dan Edison Lambe 206.503 suara.

Dari hasil perolehan suara di atas, terlihat jelas bahwa pemenang pemilu adalah Partai Demokrat, yang diikuti oleh urutan kedua PDIP dengan selisih suara yang sangat signifikan atau setengahnya. Hasil pemilu legislatif 2014 di Provinsi Papua menggambarkan masih kuatnya dominasi Partai Demokrat dibandingkan dengan partai-partai lainnya. Akibatnya, untuk perolehan suara calon anggota DPR dan DPRD Provinsi Papua belum ada perubahan peta politik yang dihasilkan oleh Pemilu Legislatif 2014 di Papua. Peta politik perolehan kursi DPRD Provinsi Papua adalah sebagai berikut, Partai Demokrat 16 kursi, PDIP 7 kursi, Gerindra 7 kursi, Golkar 6 kursi, Hanura 5 kursi, PKB 4 kursi, PKS 3 kursi, Nasdem 3 kursi, PKPI 2 kursi, dan PAN 1 kursi.<sup>238</sup>

## Kesimpulan dan Rekomendasi

### Kesimpulan

Secara umum dari hasil pembahasan evaluasi penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD di Provinsi Papua di

237 Sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara dari setiap Kabupaten Kota dalam Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2014 Provinsi Papua, Daerah Pemilihan DPR Papua.

238 <http://www.rumahpemilu.org/in/read/5814/Pleno-KPU-Papua-Hasilkan-56-Anggota-DPR-Provinsi>

atas dapat digarisbawahi beberapa hal sebagai kesimpulan paling menonjol.

*Pertama*, kekacauan” penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Papua bermula dari inkonsistensi kerangka pengaturan (*electoral law*), dimana KPU Pusat berdasarkan PKPU Nomor 26/2013 dan Nomor 5/2014 yang tidak membolehkan noken, karena KPU telah memutuskan bahwa pemberian suara dilakukan dengan prinsip *one person one vote*. Namun dalam praktiknya di Provinsi Papua, sebagian besar wilayah pengunungan Papua masih menerapkan sistem noken sebagai sistem pemilihan,—bukan sebagai tempat suara seperti yang pernah diputuskan oleh MK pada kasus Pemilu 2009 dan beberapa kasus pilkada di Provinsi Papua.

*Kedua*, ketidaknetralan beberapa penyelenggara pemilu, KPUD Provinsi dan beberapa KPUD Kabupaten/Kota sebagai penyelenggara pemilu legislatif 2014. Mereka terlibat pada sejumlah kasus,”terkait dengan perubahan suara, hasil pleno, terlibat dalam permainan politik, dan sejumlah kasus lainnya. Sedangkan penyelenggara pemilu *ad hoc*, selain masalah kemampuan dalam penyelenggaraan pemilu, petugas pemilu *ad hoc* juga nyaris tidak mengalami regenerasi, karena selain sulitnya mencari petugas di beberapa wilayah Provinsi Papua, juga karena proses penentuannya diserahkan kepada penguasa lokal—distrik dan kampung.

*Ketiga*, distribusi logistik pemilu yang sulit menyebabkan terhambatnya penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Yahokimo, karena distribusi logistik pemilu terlambat datang.

*Keempat*, kekacauan dalam pemberian suara akibat—tidak adanya rahasia dalam pemberian suara dan kertas suara yang tidak terjaga dengan baik sehingga proses pemberian suara dinilai liar.

*Kelima*, minimnya saksi menyebabkan proses penghitungan dan pencatatan hasil pemilu menimbulkan polemik keabsahan.

## **Rekomendasi**

Dari temuan-temuan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 di Provinsi Papua di atas, beberapa rekomendasi perbaikan yang diusulkan sebagai berikut:

1. Sebuah keniscayaan bagi KPU dan pemangku kepentingan pemilu untuk memprioritaskan perbaikan manajemen penyelenggaraan pemilu di Papua. Papua sebagai wilayah yang strategis secara teritorial, politik, dan ekonomi, patut untuk mendapatkan perhatian khusus dalam mengatasi persoalan manajemen tata kelola penyelenggaraan pemilu.
2. Konsistensi dan kejelasan sistem noken; apakah sebagai sistem pemilihan ataukah hanya sebatas sebagai tempat suara seperti yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Karena sifat politis-nya dari persoalan hak ada dan hak politik komunitas itu, sebaiknya sistem noken diadopsi sebagai mekanisme pemilihan yang sifatnya khusus hanya untuk wilayah Papua, dan menjadi bagian dalam perbaikan UU No. 8 Tahun 2012 dengan penjelasan yang lebih rigit berkaitan dengan tata cara dan proses yang harus dilakukan kalau sistem noken digunakan. Mengapa perlu diadopsi? Karena ini berkaitan dengan posisi politik adat dalam ruang ketatanegaraan yang dianut oleh Indonesia, dan dalam praktik penyelenggaraan pemilu—baik pemilu legislatif 2014 maupun pilkada, sistem noken telah terlanjur dipraktikkan. Kalaupun sistem noken ini diadopsi dalam peraturan perundang-undangan perlu disertai mekanisme dan tata cara penggunaan sistem noken yang sesuai dengan prinsip-prinsip dan azas pemilu, jujur, adil, bebas, rahasia, dan demokratis.



3. Perlunya perbaikan mekanisme rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, agar lebih profesional, memiliki integrasi, dan berkemampuan dalam manajemen penyelenggaraan pemilu. Unsur atau komposisi anggota KPU Provinsi dan Kabuapten/Kota serta pihak yang menentukan lolos tidaknya perlu dilakukan evaluasi secara lebih mendalam, agar penyelenggara pemilu sebagai pilar utama pelaksanaan pemilu dapat diwujudkan.
4. Perbaikan rekrutmen petugas pemilu *ad hoc* juga merupakan keniscayaan. Diperlukan evaluasi dan kajian yang lebih mendalam untuk dapat memperbaiki tata cara pemilihan petugas pemilu *ad hoc* ini, karena bagaimanapun peran mereka sangat menentukan kualitas proses dan hasil pemilu.
5. Distribusi logistik pemilu legislatif 2014 di Provinsi Papua patut menjadi prioritas khusus, yang tidak disamakan dengan wilayah-wilayah lain. Oleh karena itu, pengaturan zona logistik pemilu perlu dijadikan sebagai alternatif solusi, dan lokasi-lokasi wilayah yang memiliki tingkat kesulitan khusus seperti Provinsi Papua, distribusinya dilakukan jauh-jauh hari dengan menetapkan waktu minimalnya.
6. Perlunya *training* atau pelatihan bagi petugas pemilu legislatif *ad hoc* dan masyarakat secara luas agar kualitas dan tata kelola pemilu dapat. □

## BAB 8

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: PROVINSI JAWA TENGAH

*Hasyim Asy'ari dan Andreas Pandiangan*

### Pengantar

Kajian ini merupakan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilu 2014 di Jawa Tengah. Kajian ini akan memfokuskan diri kepada situasi atau konteks lokal di Jawa Tengah. Situasi politik yang terjadi di masing-masing daerah tentu akan berpengaruh dalam penyelenggaraan pemilu di daerah itu, demikian pula dengan Jawa Tengah.

Kajian ini akan mengkaji empat isu utama, yaitu *pertama*, Pemilu 2014 yang berhimpitan jadwal waktu penyelenggaraannya dengan Pilgub 2013. *Kedua*, kualitas daftar pemilih sebagai konsekuensi dari tahapan yang berhimpitan sehingga menimbulkan kerumitan tersendiri dalam proses pemutakhiran dan penyusunannya. *Ketiga*, aspek penegakan hukum pemilu. *Keempat*, konfigurasi politik daerah yang dilahirkan dari penyelenggaran dua jenis pemilu yang berturutan.

Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah pengamatan secara partisipatif atau terlibat (*participative observation*), yaitu melakukan pengamatan terhadap pelaksanaan pemilu

secara dekat, karena penulis terlibat secara langsung dalam sebagian proses-proses pelaksanaan pemilu. Selain itu, kajian ini juga menggunakan metode studi dokumentasi, yaitu berupa penelusuran terhadap peraturan pemilu, laporan-laporan penyelenggaraan pemilu di Jawa Tengah yang disusun oleh KPU Provinsi Jawa Tengah dan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah. Untuk memperdalam dan mengkonfirmasi hasil observasi dan studi dokumentasi, metode kajian ini dilengkapi dengan metode wawancara mendalam dengan aktor-aktor penting dalam pemilu di Jawa Tengah, terutama para penyelenggara pemilu. Pemilihan narasumber dalam wawancara lebih karena pertimbangan kajian ini lebih memfokuskan diri kepada tata kelola pemilu di Jawa Tengah.

Kajian ini akan menggambarkan proses dan dinamika yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu 2014 di Jawa Tengah. Pada akhir kajian ini dirumuskan serangkaian simpulan dan diajukan sejumlah catatan rekomendasi untuk perbaikan tata kelola penyelenggaraan pemilu ke depan.

### **Pemilu Berhimpitan: Konteks Jawa Tengah**

Pemilu 2014 di Jawa Tengah berturutan atau bahkan berhimpitan dalam waktu penyelenggaraan dengan Pemilu Gubernur (Pilgub) Jawa Tengah 2013. Waktu penyelenggaraan Pilgub 2013 dengan Pemilu 2014 yang tahapannya berhimpitan memiliki sejumlah konsekuensi dan menimbulkan sejumlah persoalan.

*Pertama*, beban kerja penyelenggara pemilu berat dan fokus kerja penyelenggara terbelah. Dalam Pilgub 2013, pembentukan badan penyelenggara pemilu (PPK dan PPS) dilaksanakan pada Oktober 2012, dan pembentukan badan penyelenggara Pemilu Legislatif 2014 dilaksanakan pada Oktober-November 2012. Persoalan pertama yang muncul adalah apakah perlu membentuk badan penyelenggara baru,

atau cukup menetapkan badan penyelenggara Pilgub 2013 sekaligus sebagai badan penyelenggara Pemilu 2014.

Kegiatan Pilgub 2013 yang berhimpitan dengan tahapan kegiatan Pemilu Legislatif 2014 adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan pada kurun waktu Oktober 2012 hingga Agustus 2013. Kegiatan tersebut adalah pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pilgub pada November 2012-Maret 2013, dan penetapan DPT Pilgub pada 1 April 2013; penetapan rekapitulasi DPT pada 14 April 2013; pendaftaran calon bulan Januari-April 2013; kampanye pada 9-23 Mei 2013; pemungutan suara pada 26 Mei 2013; rekapitulasi pada 27 Mei-3 Juni 2013; penetapan calon terpilih tanggal 4 Juni 2013, dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur pada 23 Agustus 2013.

Kegiatan dalam tahapan Pemilu Legislatif 2014 yang berhimpitan dengan Pilgub 2013 adalah pembentukan PPK, PPS dan KPPS bulan Desember 2012-Maret 2013; seleksi KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota bulan Januari-Desember 2013; pendaftaran, verifikasi dan penetapan partai politik peserta Pemilu Legislatif 2014 bulan Agustus 2012-Januari 2013; pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pemilu Legislatif 2014 bulan November 2012-Oktober 2013; dan penataan dan penetapan daerah pemilihan bulan Desember 2012-Maret 2013.

Berdasarkan pemetaan jadwal tahapan penyelenggaraan Pilgub 2013 semuanya berada dalam waktu tahapan Pemilu 2014. Beberapa tahapan krusial Pemilu Legislatif 2014 yang kegiatannya sama namun dilakukan dalam waktu yang berhimpitan adalah pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. Salah satu masalah serius yang dihadapi pada kegiatan ini adalah berkaitan dengan sumber data sebagai dasar untuk pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih. KPU Provinsi Jawa Tengah dihadapkan pada situasi untuk menggunakan Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) 2014, atau

menggunakan DPT Pilgub 2013 dalam kondisi mutakhir, sebagai bahan untuk pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pemilu Legislatif 2014.

Selain pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih, kegiatan yang melibatkan hampir semua kekuatan personil penyelenggara pemilu adalah tahapan pendaftaran, verifikasi dan penetapan peserta Pemilu Legislatif 2014 yang dilakukan pada bulan Agustus 2012-Januari 2013. Kegiatan ini, terutama pada verifikasi calon peserta pemilu (partai politik dan perseorangan calon DPD), meliputi verifikasi faktual di lapangan melibatkan penyelenggara di tingkat PPK dan PPS bersamaan dengan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih Pilgub 2013.

Selain itu, di tengah-tengah kesibukan penyelenggaraan Pilgub 2013 dan Pemilu Legislatif 2014, jajaran badan penyelenggara pemilu dihadapkan pada proses seleksi Anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota yang masa jabatannya habis pada bulan November 2013. Situasi serupa juga dihadapi oleh jajaran pengawas pemilu, terutama dalam pembentukan Panwas Kabupaten/Kota, Panwascam dan Panwaslu Lapangan (PPL). Karena tugas dan wewenang dalam Pilgub 2013 dianggap berbeda dengan Pemilu Legislatif 2014, dan sumber pendanaan yang berbeda, yaitu Pilgub 2013 berasal dari APBD dan Pemilu Legislatif 2014 bersumber dari APBN, maka proses pengisian ulang atau penggantian perlu dilakukan. Situasi ini tentu semakin menambah kerumitan dan sungguh membelah konsentrasi penyelenggara pemilu di Jawa Tengah. Berkaitan dengan jadwal penyelenggaraan Pilgub 2013 dan Pemilu Legislatif 2014, serta proses penggantian anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di tengah-tengah penyelenggaraan tahapan pemilu, maka gagasan pemilu serentak mendapat tempat yang relevan di sini.

*Kedua*, dinamika politik Jawa Tengah sepanjang dua tahun yaitu 2013-2014 cukup tinggi. Secara beruntun aktor-

aktor politik di Jawa Tengah dihadapkan pada pertarungan politik yang berkelanjutan. Di satu sisi partai politik peserta Pemilu 2009 yang telah memiliki kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah berkonsentrasi penuh dalam Pilgub 2013, namun di sisi lain mereka dihadapkan kepada pertarungan untuk dapat kembali sebagai peserta Pemilu Legislatif 2014. Hal ini menyusul Putusan MK yang memerintahkan agar terhadap partai politik baru maupun partai politik peserta Pemilu 2009 yang mendaftarkan diri sebagai peserta Pemilu Legislatif 2014, harus diikutsertakan dalam proses verifikasi. Dapat dikatakan sepanjang tahun 2013-2014 adalah tahun kompetisi pemilu di Jawa Tengah.

*Ketiga*, partisipasi masyarakat Jawa Tengah dalam kontestasi Pilgub 2013 menjadi ajang persiapan menghadapi Pemilu Legislatif 2014. Keterlibatan masyarakat Jawa Tengah dalam Pilgub 2013 dan Pemilu Legislatif 2014 terlihat dalam rekrutmen dan seleksi badan penyelenggara pemilu, pemutakhiran daftar pemilih, kampanye, pemungutan suara Pilgub 2013 dan verifikasi calon peserta Pemilu Legislatif 2014. Demikian pula liputan media massa lokal sepanjang 2013-2014 diwarnai oleh politik kontestasi Pilgub 2013 dan Pemilu Legislatif 2014. Dengan begitu, sesungguhnya masyarakat Jawa Tengah relatif terlibat aktif mengikuti denyut nadi politik kontestasi Pilgub 2013 dan menjadikannya relatif siap menghadapi dinamika politik Pemilu Legislatif 2014.

### **Kerangka Hukum Pemilu**

Salah satu indikator pemilu yang demokratis adalah adanya jaminan kepastian hukum. Kepastian hukum memenuhi setidaknya 4 kategori, yaitu tidak ada kekosongan hukum, tidak saling bertentangan, tidak multi-tafsir, dan dapat dilaksanakan. Salah satu persoalan menonjol dalam kepastian hukum Pemilu Legislatif 2014 adalah pada soal masih adanya multi-tafsir dan sulitnya pelaksanaan atau implementasi hukum.

Setidaknya ada empat hal yang dapat ditunjuk bahwa pelaksanaan hukum pemilu masih terdapat persoalan.<sup>239</sup>

*Pertama*, ketentuan tentang jadwal tahapan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014. Pada bagian akhir tentang tahapan Pemilu Legislatif 2014, KPU menerbitkan Peraturan KPU No. 21 Tahun 2013 tanggal 4 November 2014, yang merupakan perubahan ke-6 dari Peraturan KPU No. 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Perubahan tahapan pemilu hingga yang keenam kalinya itu lebih dikarenakan pelaksanaan suatu tahapan tidak dapat dilaksanakan tepat waktu, sehingga berdampak kepada pelaksanaan tahapan pemilu berikutnya. Nampaknya KPU mengambil langkah perubahan tahapan itu dalam rangka untuk melindungi aspek legalitas pelaksanaan suatu tahapan pemilu yang tidak tepat waktu berdasarkan ketentuan dalam tahapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidaktepatan pemenuhan jadwal waktu pelaksanaan tahapan pemilu itu di antaranya dalam kegiatan pendaftaran, verifikasi dan penetapan peserta pemilu, dan dalam tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

*Kedua*, ketentuan tentang jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya di TPS pada hari pemungutan suara, tidak seragam pada tingkat implementasi. Ketentuan tentang pemilih yang belum terdaftar dalam DPT dan dapat menggunakan hak pilihnya adalah harus didaftar di dalam DPKTb, dan penggunaannya hanya untuk warga setempat yang sesuai dengan domisili pemilih di TPS yang bersangkutan.

*Ketiga*, masih terdapatnya surat suara yang tertukar atau salah distribusi. Hal ini menunjukkan bahwa pada tingkat pelaksanaan belum terdapat mekanisme kendali yang memadai untuk menjamin peraturan dapat dilaksanakan dengan baik.

---

239 Wawancara dengan Ikhwanuddin (Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah), Wahidin Said (Ketua KPU Kabupaten Kendal), Henry Wahyono (Ketua KPU Kota Semarang), dan Abdul Hakim (Ketua KPU Kabupaten Pemalang), Jumat, 21 November 2014.

*Keempat*, keabsahan suara sah yang meliputi 15 kategori, ternyata dalam implementasi banyak perlakuan yang berbeda antar petugas KPPS dalam menentukan suara sah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Perbedaan perlakuan terhadap penentuan suara sah itu berkaitan dengan keberhasilan sosialisasi atau pelatihan teknis bagi anggota KPPS, sehingga berakibat kepada beragamnya implementasi pemaknaan atau multi-tafsir terhadap suara sah.

### **Kelembagaan Penyelenggara Pemilu**

Persoalan yang menonjol dalam kelembagaan penyelenggara pemilu adalah soal rekrutmen penyelenggara pemilu. Setidaknya terdapat tiga isu utama.<sup>240</sup>

*Pertama*, berkaitan dengan waktu seleksi dan rekrutmen anggota penyelenggara pemilu. Seleksi Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan pada bulan Juli-September 2013 dan seleksi Anggota KPU Kabupaten/Kota dilaksanakan pada Juli-Oktober 2013. Dalam hal ini terlihat bahwa seleksi anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di Jawa Tengah diselenggarakan setelah pelaksanaan Pilgub 2013 dan di tengah-tengah penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014. Waktu seleksi yang demikian ini tentu bukan waktu yang ideal, karena dilaksanakan di tengah-tengah proses penyelenggaraan pemilu.

*Kedua*, berkaitan dengan persyaratan untuk menjadi anggota PPS dan KPPS sebagaimana ditentukan dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, masih menjadi persoalan tersendiri. Beberapa persyaratan yang

---

240 Wawancara dengan Ikhwanuddin (Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah), dan Wahidin Said (Ketua KPU Kabupaten Kendal), Jumat, 21 November 2014. Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah periode 2008-2013 yang mengikuti seleksi kembali 4 orang dan tidak ada yang lolos dari tim seleksi. Lima anggota KPU Provinsi Jawa Tengah terpilih periode 2013-2018 semuanya berasal dari anggota KPU Kabupaten/Kota, yaitu dari Joko Purnomo (Ketua KPU Kabupaten Wonogiri), Wahyu Setiawan (Ketua KPU Kabupaten Banjarnegara), Ikhwanuddin (Anggota KPU Kabupaten Batang), Hakim Junaedi (Ketua KPU Kota Semarang), dan Diana Ariyanti (Anggota KPU Kabupaten Boyolali).



dinilai memberatkan adalah syarat pendidikan minimal SLTA, syarat umur, dan syarat surat keterangan tidak pernah dipidana. Namun dalam kasus rekrutmen anggota PPK, PPS dan KPPS Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Tengah menggunakan evaluasi penyelenggara Pilgub 2013, yaitu meliputi evaluasi kinerja, tidak pernah melanggar hukum dan masih bersedia.<sup>241</sup> Berdasarkan hasil evaluasi tersebut, sebagian besar anggota badan pelaksana Pilgub 2013 ditetapkan kembali sebagai pelaksana Pemilu 2014, dan hal ini lebih berkaitan dengan waktu penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang berhimpitan dengan Pilgub 2013.

*Ketiga*, proses rekrutmen anggota PPS dan KPPS melibatkan Kepala Desa dan Lurah. Seringkali calon anggota PPS dan KPPS diusulkan sepihak oleh Kepala Desa atau Lurah, tanpa melibatkan perwakilan masyarakat (BPD).<sup>242</sup> Mekanisme usulan, terutama oleh Kepala Desa, dinilai paling rawan untuk menjamin integritas PPS dan KPPS, lebih dikarenakan Kepala Desa adalah jabatan politik yang dipilih melalui pilkades, sehingga Kepala Desa merupakan aktor politik di tingkat desa. Karena hal itulah kemudian, dalam proses pemungutan dan penghitungan suara, seringkali calon dan partai politik bahkan kepala daerah (Bupati/Walikota) menggunakan pendekatan kepada Kepala Desa atau Lurah, karena dinilai memiliki kemampuan mempengaruhi anggota PPS dan KPPS.<sup>243</sup> Namun demikian, integritas PPS dan KPPS ini tidak begitu saja mudah dipengaruhi, lebih karena tersedianya pengawas pemilu

241 Wawancara dengan Ikhwanuddin (Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah), Wahidin Said (Ketua KPU Kabupaten Kendal), Henry Wahyono (Ketua KPU Kota Semarang), dan Abdul Hakim (Ketua KPU Kabupaten Pemalang), Jumat, 21 November 2014.

242 Wawancara dengan Ikhwanuddin (Anggota KPU Provinsi Jawa Tengah), Wahidin Said (Ketua KPU Kabupaten Kendal), Henry Wahyono (Ketua KPU Kota Semarang), dan Abdul Hakim (Ketua KPU Kabupaten Pemalang), Jumat, 21 November 2014.

243 Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah tidak ditemukan adanya anggota PPK, PPS dan KPPS di Jawa Tengah yang terkena sanksi pidana dan kode etik, bahkan semua gugatan sengketa hasil pemilu di MK tidak ada yang terbukti dan oleh karenanya ditolak dikabulkan oleh MK. Wawancara dengan Abhan Misbach (Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah), dan Joko Purnomo (Ketua KPU Provinsi Jawa Tengah), Senin, 24 November 2014.

lapangan (PPL) dan partisipasi masyarakat dalam memantau proses pemungutan dan penghitungan suara di TPS.

## **Penduduk dan Pemilih di Jawa Tengah**

Apa kaitan jumlah penduduk dengan pemilu di Indonesia? Jawabnya adalah sangat berkaitan. Jumlah penduduk menjadi dasar bagi sejumlah kegiatan pemilu.

Pada awalnya jumlah penduduk digunakan sebagai dasar untuk menentukan jumlah anggota minimal di tingkat kabupaten/kota yang harus dipenuhi oleh partai politik yang mendaftarkan diri sebagai sebagai peserta pemilu.<sup>244</sup> Demikian juga jumlah penduduk digunakan untuk menentukan jumlah minimal dukungan bagi calon perseorangan calon anggota DPD<sup>245</sup> dan pasangan calon kepala daerah dari jalur perseorangan.<sup>246</sup>

Dalam kegiatan penentuan daerah pemilihan dan alokasi kursi, jumlah penduduk juga menjadi dasar utama.<sup>247</sup> Termasuk di dalamnya alokasi kursi DPR untuk setiap provinsi, daerah pemilihan, dan alokasi kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh berapa besar jumlah penduduk.

Penetapan jumlah pemilih juga didasarkan pada data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4) yang disediakan pemerintah.<sup>248</sup> Akurasi daftar pemilih pada gilirannya juga sangat dipengaruhi oleh seberapa akurat DP4 yang tersedia.

Dari semua itu ujungnya yang paling penting adalah soal keterwakilan politik. Jumlah penduduk tertentu akan dikonversi

244 Pasal 8 ayat (2) huruf f UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

245 *Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).

246 *Ibid.*, Pasal 56 ayat (2), 59 ayat (1) huruf b, (2a), (2b), (2c), (2d), dan (2e).

247 *Ibid.*, Pasal 23 ayat (2), 25 ayat (3), 26 ayat (2), 29 ayat (3), dan 32 ayat (1) huruf a dan c.

248 *Ibid.*, Pasal 32 ayat (6) dan 33 ayat (1).

menjadi jumlah kursi, dan jumlah kursi menunjukkan derajat keterwakilan politik itu sendiri.

Namun hingga kini akurasi jumlah penduduk masih menjadi persoalan tersendiri yang tidak kunjung mendapat penyelesaian. Pada Pemilu 2009 lalu misalnya, satu masalah besar yang sering dituding sebagai penyebab tidak akuratnya daftar pemilih adalah data penduduk.

Lembaga yang memiliki otoritas melakukan pendataan jumlah penduduk di Indonesia adalah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Badan Pusat Statistik (BPS). Data jumlah penduduk dari dua lembaga tersebut sering berbeda. Perbedaan data penduduk itu dapat disebabkan dua hal, yaitu sumber data dan metode pengumpulan data.

Data penduduk ada dua jenis, yaitu penduduk berdomisili secara *de facto* dan penduduk domisili *de jure*. Berdasarkan dua jenis data itu, Kemendagri mendata berdasarkan data penduduk domisili *de jure* dengan dibuktikan identitas kependudukan (KTP dan KK). Sementara BPS berdasarkan data penduduk domisili *de facto*, tanpa memperhatikan identitas kependudukan setiap orang yang secara *de facto* berdomisili di suatu tempat dicatat dalam data jumlah penduduk.

Dengan demikian, metode yang digunakan oleh Kemendagri dan jajarannya di pemerintah daerah adalah mendata jumlah penduduk berdasarkan identitas kependudukan yang ada. Atau dengan kata lain, Kemendagri lebih bersifat pasif terhadap data penduduk atau kemitakhiran data penduduk sangat bergantung kepada laporan peristiwa kependudukan (kelahiran, kematian, perkawinan, migrasi) dari masyarakat kepada aparat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi secara berjenjang.<sup>249</sup> Sementara BPS menggunakan

249 Pasal 1 angka 9, 10, 15 UU No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Pasal 3 UU No. 23 Tahun 2006 menentukan “Setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk

metode sensus, yaitu mencatat data penduduk secara aktif dengan melibatkan petugas sensus menemui orang dalam suatu wilayah tertentu.<sup>250</sup>

Kedua lembaga itu, Kemendagri dan BPS, pernah bekerja sama di bawah koordinasi KPU dalam kegiatan Pendaftaran Pemilih dan Pendataan Penduduk Berkelanjutan (P4B) tahun 2003 untuk penyusunan data penduduk dan pemilih Pemilu Legislatif 2004. Saat itu KPU berperan sebagai *leading sector* P4B, pemerintah sebagai fasilitator, dan BPS sebagai pelaksana di lapangan melakukan pendataan penduduk dan pendaftaran pemilih berkelanjutan.

Yang menarik diperhatikan adalah data jumlah penduduk berdasarkan beberapa kegiatan pada tahun 2008 dan 2010. Pada April 2008, pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menyerahkan data agregat penduduk Indonesia untuk keperluan Pemilu 2009, di mana data jumlah penduduk Indonesia adalah 226.066.129. Pada awal hingga pertengahan tahun 2010 dilakukan kegiatan sensus penduduk oleh BPS yang hasilnya pada Agustus 2010 jumlah penduduk Indonesia adalah 237.556.393.

Berdasarkan data penduduk Kemendagri 2008 dan BPS 2010, atau dalam selang dua tahun, terdapat selisih penambahan jumlah penduduk sebesar 11.490.264 orang. Menurut BPS angka pertumbuhan penduduk Indonesia selama 10 tahun terakhir adalah 1,49 persen. Dengan kata lain penduduk Indonesia selama dua tahun bertambah 11.490.264 jiwa merupakan hal yang tidak rasional dan perlu dipertanyakan. Pada tanggal 6 Desember 2012 Kemendagri menyerahkan Data Agregat Kependudukan Kecamatan (DAK2) kepada KPU dengan jumlah sebesar 251.857.940 penduduk Indonesia. Data DAK2 2012 bila dibandingkan dengan data sensus penduduk

---

dan Pencatatan Sipil". Penggunaan frase "setiap penduduk wajib melaporkan" itu menunjukkan bahwa yang aktif adalah penduduk dan aparat pemerintah bersifat "pasif" menunggu laporan.

250 Pasal 1 angka 8, Pasal 7 huruf a dan Pasal 8 UU No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik.

BPS tahun 2010 jumlah penduduk Indonesia bertambah 14.301.547 dalam dua tahun terakhir.

Berdasarkan perbandingan data penduduk Kemendagri 2008 dengan BPS 2010, yang menarik diperhatikan adalah jumlah penduduk Provinsi Jawa Tengah. Di tengah-tengah pertumbuhan jumlah penduduk Indonesia yang cukup tajam, justru jumlah penduduk Jawa Tengah berkurang sangat mencolok, yaitu sebanyak 34.464.667 menurut data Kemendagri 2008 dan sebanyak 32.380.687 menurut sensus BPS 2010. Artinya dalam kurun waktu hanya dua tahun saja, berdasarkan data dari dua lembaga yang berbeda, jumlah penduduk Jawa Tengah merosot berkurang sebanyak 2.083.980 orang. Padahal pada kurun dua tahun terakhir tidak ada peristiwa bencana alam atau peperangan yang mengurangi jumlah penduduk Jawa Tengah.

Lebih lanjut bila ditelusuri data jumlah penduduk Jawa Tengah hasil P4B tahun 2003, data Kemendagri 2008 dan sensus BPS 2010, diperoleh gambaran bahwa jumlah penduduk Jawa Tengah tahun 2003 adalah 32.114.306 orang, sedangkan tahun 2008 sebanyak 34.464.667 orang (naik 2.350.361), dan tahun 2010 sebesar 32.380.687 orang (turun 2.083.980). Pada 6 Desember 2012 DAK2 Kemendagri menunjukkan jumlah penduduk Jawa Tengah sebesar 32.578.357.

Keanehan data tersebut menjadi lebih rumit lagi karena untuk keperluan Pemilu Gubernur (Pilgub) Jawa Tengah 2013, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 470/2012 (21/11/2012) menyerahkan data penduduk kepada KPU Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah sebanyak 39.291.216 jiwa. Dengan demikian data jumlah penduduk berdasarkan DAK2 Kemendagri bila dibandingkan dengan data jumlah penduduk yang bersumber dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berbeda sangat signifikan yaitu bertambah sekitar 6.712.859 jiwa.<sup>251</sup>

251 <http://m.suaramerdeka.com/index.php/read/news/2013/01/14/141605/Bupati-Kendal->

Berdasarkan data penduduk dari Kemendagri (serta jajaran pemerintah daerah) dan BPS tersebut, jelas terlihat bahwa data jumlah penduduk memang sejak awal tidak akurat. Salah satu penyebabnya adalah minimalnya koordinasi antarlembaga, bahkan koordinasi internal antara Kemendagri dengan pemerintah daerah berkaitan data jumlah penduduk menjadi sumber tidak akuratnya data jumlah penduduk, padahal keberadaan data jumlah penduduk di tingkat nasional pastilah bersumber dari data jumlah penduduk tingkat daerah.

Beberapa waktu lalu Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan dan Catatan Sipil (Ditjen Dukcapil) Kemendagri mensinyalir terdapat sekitar 7 juta data penduduk ganda. Bila sinyalemen itu benar, maka keanehan angka jumlah penduduk Jawa Tengah dapat dijelaskan, yaitu sesungguhnya yang bertambah bukan jumlah penduduk, namun jumlah identitas kependudukan (KTP atau KK).

Ini masih menyisakan pertanyaan apakah naik turunnya jumlah penduduk terdapat indikasi kepentingan politik untuk menaikkan atau menurunkan jumlah alokasi kursi di daerah tertentu? Sekedar contoh apa yang terjadi di 7 kabupaten di Jawa Tengah (Kabupaten Banjarnegara, Boyolali, Wonogiri, Sragen, Semarang, Kendal, Pekalongan). Berdasarkan data DAK2 Kemendagri 6 Desember 2012 jumlah penduduk 7 kabupaten tersebut berjumlah lebih dari 500.000 namun kurang dari 1.000.000, sehingga alokasi kursi DPRD Kabupaten adalah 45 kursi. Sementara berdasarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 470/2012 (21/11/2012) jumlah penduduk 7 kabupaten tersebut lebih dari 1.000.000, sehingga alokasi

---

Hilang-Bupati-Demak-Hidup-Lagi, 14 Januari 2013, 19:47 wib; <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/08/058452946>, Selasa, 8 Januari 2013, 18:37 WIB; <http://m.suaramerdeka.com/index.php/read/news/2012/12/26/139346/Pemprov-Putusan-Gunakan-Data-Penduduk-392-Juta>, 26 Desember 2012, 19:37 wib; <http://m.suaramerdeka.com/index.php/read/news/2012/12/22/139011/KPU-Perkiraan-Jumlah-Kursi-DPRD-Jateng-Berkurang>, 22 Desember 2012, 21:12 wib; [http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news\\_smg/2012/12/21/138927/Memas-Pembahasan-Data-Kependudukan-Diskors](http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news_smg/2012/12/21/138927/Memas-Pembahasan-Data-Kependudukan-Diskors), 21 Desember 2012, 21:43 wib; <http://m.suaramerdeka.com/index.php/read/news/2012/12/07/137619/67-Juta-Penduduk-Jateng-Hilang>, 7 Desember 2012, 18:34 wib.

kursi DPRD Kabupaten adalah 50 kursi. Sinyalemen ini juga patut ditelusuri lebih jauh kemungkinan terjadi di daerah lain sebagaimana temuan Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009 yang dibentuk Komnas HAM.<sup>252</sup>

DengandemikianpuladiperlukanketerbukaanKemendagri, terutama berkaitan dengan metode kerja dan sumber data yang digunakan dalam kegiatan pemutakhiran data kependudukan (sistem informasi administrasi kependudukan). Selain itu, diperlukan kejelasan parameter tertentu dalam pemutakhiran data kependudukan, yaitu derajat cakupan (*comprehensive*), kemutakhiran (*up to date*), dan akurasi (*accuracy*).

Dalam pengawasan pemuktahiran data pemilih Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menggunakan metode analisis komprehensif mengidentifikasi sejumlah data temuan dengan total masalah 366.109, guna mengukur validitas data pemilih yang diperoleh dari pengawasan 35 Panwaslu Kabupaten/Kota berupa temuan dari daftar pemilih yang sudah ditetapkan (DPT) oleh KPU Provinsi Jawa Tengah sampai dengan proses perbaikan Jilid IV (empat) pada Rekapitulasi Perbaikan Daftar Pemilih Tetap oleh KPU Provinsi Jawa Tengah tertanggal 10 Maret 2014, berdasarkan pada klasifikasi/kategori antara lain:

1. Pemilih dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang tidak standard (lebih/kurang dari 16 Digit) sejumlah 14.564;
2. Pemilih dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) kosong sejumlah 36.960;
3. Pemilih dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) Ganda sejumlah 25.148;
4. Pemilih dengan Nomor Kartu Keluarga (NKK) Kosong sejumlah 268.148;

---

252 *Laporan Tim Penyelidikan Pemenuhan Hak Sipil dan Politik Dalam Pemilu Legislatif 2009*, (Jakarta: Komnas HAM, 2009).

5. Pemilih yang belum dihapus dari daftar pemilih dengan kategori sudah meninggal dunia sejumlah 8.688;
6. Pemilih tanpa tanggal lahir sejumlah 897;
7. Pemilih dengan alamat kosong sejumlah 631;
8. Pemilih yang belum dihapus dari daftar pemilih dengan kategori Usia di bawah 17 Tahun sejumlah 647;
9. Pemilih yang belum dihapus dari daftar pemilih dengan kategori Anggota TNI/Polri sejumlah 65;
10. Pemilih yang belum terdaftar dengan kategori status perkawinan sejumlah 1.694;
11. Pemilih yang memenuhi syarat tapi belum terdaftar sejumlah 765;
12. Pemilih dengan nama dan alamat ganda sejumlah 7.008;
13. Pemilih dengan kebutuhan khusus (Disabilitas) sejumlah 275;
14. Pemilih dengan kategori fiktif sejumlah 673.

Pada tahapan penyusunan daftar pemilih, terdapat 12 dugaan pelanggaran yang diterima atau ditemukan oleh jajaran pengawas Pemilu di Provinsi Jawa Tengah. Dugaan pelanggaran tersebut berasal dari dua laporan dan 10 temuan Pengawas Pemilu yang tersebar di enam (6) kabupaten, yaitu di Kabupaten Blora (satu laporan), Kabupaten Jepara (empat temuan), Kabupaten Karanganyar (satu temuan), Kabupaten Kendal (empat temuan), Kabupaten Sragen (satu laporan) dan Kabupaten Temanggung (satu temuan).

Dari 10 dugaan pelanggaran tersebut, berdasarkan kajian Pengawas Pemilu terdapat sembilan (9) dugaan yang dinyatakan sebagai pelanggaran administrasi karena belum memasukkan nama orang yang telah memenuhi syarat dalam daftar pemilih atau masih memasukkan daftar nama orang yang tidak memenuhi persyaratan. Terhadap pelanggaran tersebut, Pengawas Pemilu merekomendasikan kepada jajaran



KPU untuk melakukan perbaikan. Sementara satu (1) dugaan dinyatakan sebagai pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu, ini terjadi di Kabupaten Blora, di mana tandatangan dalam surat penetapan DPSHP merupakan *scan* atau bukan tandatangan asli, dan terdapat satu (1) komisioner (pelapor) yang menolak hal tersebut. Terhadap pelanggaran tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah meneruskannya ke DKPP. Berdasarkan hasil pemeriksaan materil pengaduan oleh DKPP, DKPP meminta persoalan tersebut diselesaikan secara internal oleh KPU Provinsi Jawa Tengah.

**Tabel 8.1.**

Daftar Pemilih (DPK, DPT, DPKTb) Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Tengah

No	Jenis	Persebaran						Jumlah Pemilih
		Kec.	%	Desa/ Kelurahan	%	TPS	%	
1.	DPK	545	95,11	3.901	45,48	11.289	14,53	27.375
2.	DPT	573	100	8.578	100	77.693	100	27.126.060
3.	DPKTb	573	100	8.578	100	77.693	100	178.496

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa jumlah pemilih dalam DPT sebanyak 27.126.060 pemilih, jumlah pemilih dalam Daftar Pemilih Khusus (DPK) sebanyak 27.375 pemilih, dan jumlah pemilih dalam Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) sebanyak 178.496. Persebaran pemilih dalam DPK bila dibandingkan dengan DPT adalah tersebar hampir di semua kecamatan (95,11%), tersebar hampir separuh jumlah desa/kelurahan (45,48%), dan tersebar di 14,53% jumlah TPS. Persebaran pemilih dalam DPKTb bila dibandingkan dengan DPT adalah tersebar di semua kecamatan, desa/kelurahan, dan TPS, artinya bahwa pemilih yang belum terdaftar dalam DPT dan hadir di TPS pada hari pemungutan suara terdapat di semua kecamatan, desa/kelurahan dan TPS di Jawa Tengah.

## **Pendaftaran, Verifikasi dan Penetapan Peserta Pemilu 2014**

Persyaratan partai politik untuk dapat menjadi peserta Pemilu Legislatif 2014 di antaranya adalah memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik di kabupaten/kota yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota; dan mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu.<sup>253</sup> Berdasarkan persyaratan tersebut, maka partai politik harus memiliki kepengurusan di semua provinsi.

Partai politik yang mendaftarkan diri ke KPU sebagai peserta Pemilu 2014 berjumlah 34 partai politik. Terhadap partai politik yang mendaftar, selanjutnya dilakukan dua tahap verifikasi, yaitu verifikasi administratif dan verifikasi faktual. Berdasarkan verifikasi administratif, KPU menetapkan hanya 16 partai politik yang lolos memenuhi persyaratan administratif, yaitu Partai Nasional Demokrat (Nasdem); Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP); Partai Kebangkitan Bangsa (PKB); Partai Bulan Bintang (PBB); Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura); Partai Amanat Nasional (PAN); Partai Golongan Karya (Golkar); Partai Keadilan Sejahtera (PKS); Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra); Partai Demokrasi Pembaruan (PDP); Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI); Partai Demokrat; Partai Persatuan Pembangunan (PPP); Partai Kedaulatan Bangsa Indonesia Baru (PKBIB);

---

253 Pasal 8 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012.

Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN); Partai Persatuan Nasional (PPN).<sup>254</sup>

Tahapan berikutnya adalah verifikasi faktual terhadap 16 partai politik yang lolos administratif tersebut. Dari 16 partai politik yang ikut verifikasi faktual, KPU menetapkan hanya 10 partai politik yang memenuhi persyaratan sebagai peserta Pemilu 2014, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI-Perjuangan, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, Partai Gerindra, dan Partai Nasdem.<sup>255</sup>

Terdapat dua partai politik yang mengajukan keberatan terhadap keputusan KPU yang tidak meloloskan mereka sebagai peserta pemilu, yaitu PBB dan PKPI. Berdasarkan Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang memenangkan gugatan PBB, akhirnya KPU menerima putusan tersebut dan menetapkan sebagai peserta pemilu.<sup>256</sup> Kemudian PKPI juga memenangkan gugatan terhadap KPU di PTTUN, dan menyusul PBB KPU kembali menetapkan PKPI sebagai peserta pemilu.<sup>257</sup> Dengan demikian partai politik peserta Pemilu Legislatif 2014 tingkat nasional menjadi 12 partai politik, setelah KPU menetapkan PBB dan PKPI sebagai peserta Pemilu Legislatif 2014.

Pada Tahapan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menerima 3 laporan dari Partai Politik, yaitu Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) serta Partai Persatuan Daerah (PPD). Laporan dari ketiga partai tersebut terkait dengan keberatan atas hasil verifikasi yang dilakukan oleh KPU Provinsi Jawa Tengah.

254 <http://nasional.kompas.com/read/2012/10/28/20062410/16.Partai.Politik.Lolos.Verifikasi.Administrasi>, Minggu, 28 Oktober 2012, 20:06 WIB.

255 <http://nasional.kompas.com/read/2013/01/07/20260525/10.Parpol.Lolos.Verifikasi.Faktual>, Senin, 7 Januari 2013, 20:26 WIB.

256 <http://nasional.kompas.com/read/2013/03/19/03003154/PBB.Lolos.Jadi.Peserta.Pemilu.2014>, Selasa, 19 Maret 2013, 03:00 WIB.

257 <http://www.tempo.co/read/news/2013/03/25/078469198/Akhirnya-Partai-Sutiyoso-Lolos-ke-Pemilu-2014>, Senin, 25 Maret 2013, 13:46 WIB.

Atas laporan tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah melakukan pemeriksaan terhadap para pelapor dan pihak-pihak terkait seperti KPU Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan hasil kajian Bawaslu Provinsi Jawa Tengah terhadap ketiga laporan tersebut, menyimpulkan: (1) Terhadap Laporan PKPI, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah berpendapat terdapat kekeliruan yang dilakukan oleh KPU Kabupaten Kudus dalam memberikan keterangan hasil verifikasi pengurus dan anggota partai politik dalam berita acara tanggal 18 Desember 2012 yang menerangkan bahwa keterwakilan pengurus perempuan telah sesuai. Bawaslu Provinsi Jawa Tengah berpendapat seharusnya KPU Kabupaten Kudus memberikan keterangan dalam berita acara bahwa ketrewakilan pengurus perempuan PKPI tidak sesuai. Untuk itu Bawaslu Provinsi Jawa Tengah merekomendasikan kepada KPU Kabupaten Kudus untuk melakukan perbaikan; (2) Terhadap Laporan PPPI, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menyatakan materi laporan tidak terbukti sehingga dihentikan; dan (3) Terhadap Laporan PPD, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah tidak menindaklanjuti laporan karena pelapor tidak pernah hadir untuk dimintai keterangan sampai dengan batas waktu yang menjadi kewenangan Bawaslu.

### **Pencalonan**

Pada masa pendaftaran calon Anggota DPRD Provinsi dilaksanakan pada tanggal 9 s.d 22 April 2013, tercatat sebanyak 12 (Dua Belas) Partai Politik Peserta Pemilu Tahun 2014 Tingkat Provinsi mendaftar dan menyerahkan berkas pencalonan sebanyak 1.028 bacalon yang tersebar di 10 (Sepuluh) Daerah Pemilihan di Jawa Tengah secara rinci sebagai berikut:

**Tabel 8.2.** Jumlah Bakal Calon DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Partai Politik	Bacalon Laki-laki	Bacalon Perempuan	Jumlah
1.	Partai NasDem	63	34	97
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	61	39	100
3.	Partai Keadilan Sejahtera	65	35	100
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	61	36	97
5.	Partai Golongan Karya	64	36	100
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	66	34	100
7.	Partai Demokrat	57	38	95
8.	Partai Amanat Nasional	56	44	100
9.	Partai Persatuan Pembangunan	65	35	100
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	50	34	84
14.	Partai Bulan Bintang	19	13	32
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	16	7	23
<b>JUMLAH</b>		<b>643</b>	<b>385</b>	<b>1.028</b>

Berdasarkan data di atas, maka jumlah bacalon perempuan sebanyak 385 atau 37,45%, dengan demikian telah memenuhi keterwakilan perempuan.

Berdasarkan pengajuan bacalon oleh partai politik, KPU Provinsi Jawa Tengah segera melakukan verifikasi administrasi terhadap hasil dokumen pencalonan yang telah diajukan. Pelaksanaan verifikasi administrasi berlangsung dari tanggal 23 April s.d 6 Mei 2013. Verifikasi administrasi yang dilakukan meliputi: (1) kelengkapan dokumen; (2) Foto (*hardfile*); (3) CD berisi *softfile* foto; dan (4) Dokumen terdiri dari satu asli dan dua copy. Pelaksanaan verifikasi administrasi dengan hasil sebagai berikut:

**Tabel 8.3.** hasil Verifikasi Persyaratan Bakal Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Partai Politik	Jumlah Bacalon Diajukan	Jumlah Bacalon Memenuhi Syarat	Jumlah Bacalon Tidak Memenuhi Syarat
1.	Partai NasDem	97	0	97
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	100	0	100
3.	Partai Keadilan Sejahtera	100	2	98
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	97	30	67
5.	Partai Golongan Karya	100	74	26
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	100	2	98
7.	Partai Demokrat	95	1	94
8.	Partai Amanat Nasional	100	2	98
9.	Partai Persatuan Pembangunan	100	0	100
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	84	0	84
14.	Partai Bulan Bintang	32	0	32
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	23	0	23

Bacalon Anggota DPRD yang telah dilakukan verifikasi administrasi dan menerima pemberitahuan dari KPU Provinsi Jawa Tengah, masih diberikan kesempatan untuk perbaikan sesuai jadwal 23 s.d 29 Mei 2013. Hasil pelaksanaan verifikasi administrasi perbaikan adalah sebagai berikut:

**Tabel 8.4.** Hasil Verifikasi Persyaratan Bakal calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Partai Politik	Jumlah Bacalon Diajukan	Jumlah Bacalon Memenuhi Syarat	Jumlah Bacalon Tidak Memenuhi Syarat
1.	Partai NasDem	97	97	0
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	100	100	0
3.	Partai Keadilan Sejahtera	100	100	0
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	97	97	0
5.	Partai Golongan Karya	100	100	0
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	100	100	0
7.	Partai Demokrat	95	95	0
8.	Partai Amanat Nasional	100	100	0
9.	Partai Persatuan Pembangunan	100	100	0
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	84	83	1
14.	Partai Bulan Bintang	32	32	0
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	23	23	0

Pada masa penyusunan dan penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Anggota DPRD Provinsi yang dilaksanakan pada tanggal 30 Mei s.d 12 Juni 2013, tercatat sebanyak 1.041 (Seribu empat puluh satu) bacalon yang tersebar di 10 (Sepuluh) Daerah Pemilihan di Jawa Tengah secara rinci sebagai berikut:

**Tabel 8.5.** Jumlah Daftar Calon Sementara (DCS) Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

No	Partai Politik	Bacalon Laki-laki	Bacalon Perempuan	Jumlah
1.	Partai NasDem	62	37	99
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	62	38	100
3.	Partai Keadilan Sejahtera	64	35	99
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	58	36	94
5.	Partai Golongan Karya	64	36	100
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	65	35	100
7.	Partai Demokrat	58	38	95
8.	Partai Amanat Nasional	56	40	98
9.	Partai Persatuan Pembangunan	64	34	98
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	46	31	77
14.	Partai Bulan Bintang	21	15	36
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	27	15	42
	<b>JUMLAH</b>	<b>643</b>	<b>385</b>	<b>1.041</b>

Pada masa penyusunan dan penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) Anggota DPRD Provinsi yang dilaksanakan pada tanggal 9 s.d 22 Agustus 2013, tercatat sebanyak 1.038 (Seribu tiga puluh delapan) bacalon yang tersebar di 10 (Sepuluh) Daerah Pemilihan di Jawa Tengah secara rinci sebagai berikut:

**Tabel 8.6.** Jumlah Daftar Calon Tetap (DCT)  
Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Partai Politik	Bacalon Laki-laki	Bacalon Perempuan	Jumlah
1.	Partai NasDem	61	36	97
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	62	38	100
3.	Partai Keadilan Sejahtera	64	35	99
4.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	58	36	94
5.	Partai Golongan Karya	64	36	100
6.	Partai Gerakan Indonesia Raya	65	35	100
7.	Partai Demokrat	58	40	98
8.	Partai Amanat Nasional	56	42	98
9.	Partai Persatuan Pembangunan	64	34	98
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	45	31	76
14.	Partai Bulan Bintang	21	15	36
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	27	15	42
	<b>JUMLAH</b>	<b>645</b>	<b>393</b>	<b>1.038</b>

Dari berbagai proses pencalonan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah di Provinsi Jawa Tengah, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah beserta jajarannya lebih menitikberatkan pengawasannya pada proses verifikasi persyaratan yang dilakukan oleh KPU Provinsi Jawa Tengah. Baik dalam penetapan partai politik sebagai peserta Pemilu maupun pencalonan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah, proses verifikasi sangat rawan terjadi pelanggaran maupun sengketa.

Pada masa pengawasan ini, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menerima tembusan surat dari seorang bernama A. Bambang Lenggono, Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah Daerah Pemilihan Jawa Tengah 1 dari Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia Nomor Urut 4. Surat tersebut berisi pengunduran diri A. Bambang Lenggono dari pencalonan yang ditujukan kepada KPU Provinsi Jawa Tengah. Atas surat tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menindaklanjutinya dengan mengirimkan surat kepada KPU Provinsi Jawa Tengah untuk melakukan pencoretan terhadap A. Bambang Lenggono dari Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah.



Dalam proses tahapan Pencalonan Anggota DPRD Provinsi, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah tidak menemukan atau tidak menerima laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu. Namun pada tingkatan Kabupaten/Kota berdasarkan Rekapitulasi Pelanggaran yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, terdapat 15 dugaan pelanggaran yang terjadi pada tahap Pencalonan Anggota DPRD, diketahuinya dugaan pelanggaran tersebut berasal 11 Laporan dan empat Temuan. Dugaan tersebut tersebar di tujuh (7) Kabupaten dan satu (1) Kota di wilayah Provinsi Jawa Tengah, yaitu: Kabupaten Batang (satu laporan), Kabupaten Blora (satu laporan dan satu temuan), Kabupaten Jepara (satu laporan), Kabupaten Pemalang (dua laporan dan satu temuan), Kabupaten Rembang (dua laporan), kabupaten Temanggung (satu temuan), Kabupaten Wonosobo (satu temuan) dan Kota Semarang (empat laporan).

Secara umum persoalan yang muncul adalah mengenai persyaratan calon yang bermasalah, seperti yang terjadi di Kabupaten Blora, terdapat Calon Anggota DPRD yang hasil tes urinnya menyatakan positif narkoba dan ada Calon Anggota DPRD lainnya yang masih merangkap sebagai Anggota Badan Permusyawartan Desa (BPD). Di Kabupaten Jepara dan Kabupaten Batang, terdapat dugaan Calon Anggota DPRD menggunakan surat palsu untuk persyaratan calon.

Di Kota Semarang terdapat seorang anggota KPU Kota Semarang yang mencoret salah satu Calon Anggota DPRD dalam sebuah dokumen tanpa melakukan rapat pleno dengan komisioner lainnya. Berdasarkan hasil penanganan yang dilakukan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota terhadap 15 dugaan pelanggaran tersebut, terdapat sembilan (9) pelanggaran yang diteruskan kepada KPU Kabupaten/Kota, satu pelanggaran diteruskan kepada DKPP yang akhirnya DKPP memberikan peringatan keras dan 15 dugaan dianggap tidak terbukti sehingga dihentikan.

Pada tahun 2013, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menerima tiga (3) permohonan penyelesaian sengketa yang diajukan oleh tiga (3) Partai Peserta Pemilu, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem). PBB mengajukan keberatan terhadap Keputusan KPU Kab. Cilacap Nomor 19/Kpts/KPU-Kab.012.329382/2013 tanggal 12 Juni 2013 tentang Daftar Calon Sementara Anggota DPRD Kab. Cilacap, dengan Alasan: 11 Bakal Calon Anggota DPRD Kab. Cilacap dari PBB tidak masuk dalam Daftar Calon Sementara dengan alasan tidak memenuhi syarat.

PAN mengajukan keberatan terhadap Keputusan KPU Kab. Grobogan Nomor 53/Kpts/KPU-Kab.012.329260/2013 tanggal 23 Agustus 2013 tentang Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Kab.Grobogan. Dengan alasan, satu (1) Bakal Calon Anggota DPRD Kab. Grobogan dari PAN atas nama Tardi tidak dimasukkan dalam DCT dengan alasan Bakal Calon mengajukan pengunduran diri dalam pencalonan. Bakal Calon merupakan Anggota DPRD Kab.Grobogan dari PNBKI.

Partai Nasdem mengajukan keberatan terhadap Keputusan KPU Kab.Cilacap Nomor 26/Kpts/KPU-Kab.012.329382/2013 tanggal 22 Agustus 2013 tentang Daftar Calon Tetap Anggota DPRD Kab.Cilacap. Dengan alasan satu (1) Bakal Calon Anggota DPRD Kab.Cilacap dari P.Nasdem atas nama Solikhin tidak masuk dalam Daftar Calon Tetap dengan alasan tidak memenuhi syarat. Bakal Calon tersebut merupakan pengurus PAC Partai Gerindra, namun tidak melampirkan surat pengunduran diri saat pencalonan.

Terhadap ketiga permohonan tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah mengadakan sidang penyelesaian sengketa yang masing-masing putusannya adalah sebagai berikut: (1) Terhadap permohonan PBB, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah mengabulkan permohonan sebagian, yaitu menyatakan 1 Bakal Calon Anggota DPRD memenuhi syarat dan meminta KPU

Kabupaten Cilacap untuk memasukan nama tersebut dalam Daftar Calon Sementara; dan (2) Terhadap Permohonan PAN dan Partai Nasdem, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menolak seluruh permohonan.

Salah satu kasus yang menonjol adalah pembatalan calon terpilih pasca Pemilu 2014 di Kabupaten Pemalang.<sup>258</sup> Calon terpilih dari Partai Gerindra dapil Pemalang 5, belakangan terdapat pihak yang mengajukan keberatan kepada KPU Kabupaten Pemalang, karena calon yang bersangkutan tidak memenuhi syarat “tidak pernah dipidana dengan ancaman pidana 5 tahun atau lebih” dengan menyertakan alat bukti berupa putusan pengadilan. Berdasar keberatan tersebut, KPU Kabupaten Pemalang melakukan serangkaian klarifikasi kepada pihak kepolisian, kejaksaan dan pengadilan, dan semua pihak tersebut membenarkan. Selanjutnya KPU Kabupaten Pemalang menerbitkan keputusan pembatalan calon tersebut sebagai calon terpilih. Namun belakangan calon tersebut tetap dilantik karena terbit Putusan PTUN yang isinya menunda pelaksanaan keputusan KPU Kabupaten Pemalang. Masalah ini muncul karena untuk pemenuhan syarat “tidak pernah dipidana dengan ancaman pidana 5 tahun atau lebih” ternyata hanya berupa surat pernyataan calon saja, tanpa didukung oleh surat keterangan dari pengadilan.<sup>259</sup>

Pada tahap pencalonan anggota DPRD Provinsi dan DPD, setidaknya terdapat dua rekomendasi yang diajukan untuk perbaikan ke depan. *Pertama*, diperlukan pengaturan ketentuan pendaftaran, verifikasi administrasi dan faktual pencalonan anggota DPRD Provinsi dan DPD di dalam PKPU yang lebih lengkap dan rinci, sehingga tidak menimbulkan tafsir berbeda di antara penyelenggara perihal persyaratan administrasi. *Kedua*, diperlukan pengaturan verifikasi dukungan calon DPD

---

258 Wawancara dengan Abdul Hakim (Ketua KPU Kabupaten Pemalang), Jumat, 21 November 2014.

259 Pasal 51 ayat (2) huruf c UU No. 8 Tahun 2012.

yang lebih mudah dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan tidak multi-tafsir yang berbeda di antara satu provinsi dengan provinsi lainnya. Misalnya, dalam hal pengambilan sampel dukungan termasuk bila sampel dukungan yang memenuhi syarat sudah tidak tersedia lagi.

## **Kampanye**

Hasil pengawasan kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014, total rekapitulasi hasil pengawasan pada kampanye rapat umum terdapat 93 kasus dugaan pelanggaran. Pelanggaran dalam kampanye rapat umum meliputi: (1) Pelibatan anak-anak terdapat 48 kasus di Kab. Batang, Cilacap, Kudus, Kab. Magelang, Kab. Pekalongan, Rembang, Sragen, Sukoharjo, Temanggung, Kota Pekalongan, Kota Surakarta, Kota Semarang; (2) Keterlibatan PNS terdapat dua (2) kasus di Sukoharjo dan Wonosobo; (3) Keterlibatan anggota Polri satu (1) kasus di Cilacap; (4) Konvoi/ arak-arakan 22 kasus di Sragen, Sukoharjo, Temanggung, Kota Pekalongan, Kota Surakarta; (5) Money politik dua (2) kasus di Sragen dan Kota Surakarta; (6) Tanpa STTP 9 kasus di Banjarnegara, Purbalingga, Sragen, Temanggung, Kota Pekalongan, Kota Semarang; (7) Penyelenggara Pemilu tidak netral satu (1) kasus di Kota Surakarta; (8) Kampanye di luar jadwal dua (2) kasus di Batang dan Purworejo; (9) Kampanye di tempat terlarang dua (2) kasus di Grobogan dan Purworejo; dan (10) Penggunaan fasilitas negara empat (4) kasus di Cilacap, Demak, dan Kota Surakarta.

Pada tahapan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, terdapat 190 dugaan Pelanggaran Pemilu di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Dugaan tersebut berasal dari 119 temuan jajaran Pengawas Pemilu dan 71 laporan. Dugaan tersebut tersebar di 30 Kabupaten/Kota, yaitu Kabupaten Banyumas (4 temuan dan 9 laporan), Kabupaten Batang (2 laporan), Kabupaten Blora (2 temuan), Kabupaten Boyolali

(2 temuan dan 2 laporan), Kabupaten Brebes (5 temuan dan 4 laporan), Kabupaten Demak (6 temuan dan 2 laporan), Kabupaten Jepara (5 temuan), Kabupaten Karanganyar (5 temuan dan 2 laporan), Kabupaten Kebumen (8 temuan dan 1 laporan), Kabupaten Kendal (16 temuan), Kabupaten Klaten (1 temuan dan 2 laporan), Kota Magelang (2 laporan), Kota Pekalongan (2 temuan dan 1 laporan), Kota Salatiga (2 laporan), Kota Semarang (14 temuan dan 4 laporan), Kota Surakarta (1 temuan dan 16 laporan), Kota Tegal (1 temuan dan 3 laporan), Kabupaten Kudus (1 laporan), Kabupaten Magelang (3 temuan), Kabupaten Pemasang (1 temuan dan 2 laporan), Kabupaten Purbalingga (2 temuan dan 1 laporan), Kabupaten Purworejo (1 temuan dan 1 laporan), Kabupaten Rembang (1 temuan), Kabupaten Semarang (6 temuan dan 1 laporan), Kabupaten Sragen (5 temuan dan 1 laporan) Kabupaten Sukoharjo (18 temuan dan 4 laporan), Kabupaten Tegal (1 temuan), Kabupaten Temanggung (8 temuan dan 7 laporan), Kabupaten Wonogiri (1 laporan) dan Kabupaten Wonosobo (1 temuan).

Dugaan pelanggaran yang umumnya banyak terjadi adalah perihal politik uang, pelibatan PNS/Kepala Desa, serta persyaratan administrasi kampanye yang tidak terpenuhi. Namun demikian, hanya lima dugaan pelanggaran politik uang yang oleh pengadilan negeri dianggap terbukti dan terlapornya dinyatakan bersalah serta diberi hukuman, yaitu pelanggaran yang terjadi di Kabupaten Semarang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri. Sementara untuk dugaan pelanggaran lainnya dianggap tidak terbukti atau kurang pembuktian sehingga dihentikan pada tingkatan Pengawas Pemilu.

Sementara untuk pelanggaran administrasi pada masa kampanye yang banyak terjadi adalah mengenai pemasangan alat peraga kampanye yang tidak sesuai dengan PKPU atau Keputusan Kepala Daerah, terhadap pelanggaran administrasi

tersebut, Pengawas Pemilu merekomendasikan kepada Jajaran KPU untuk memberi peringatan kepada Peserta Pemilu untuk membersihkan atau mencopot alat peraga kampanye, apabila hal tersebut tidak dilaksanakan oleh peserta Pemilu, maka pengawas Pemilu bersama jajaran Satpol PP melakukan penertiban terhadap alat peraga kampanye yang melanggar.

Dari sekian banyak dugaan pelanggaran, terdapat 9 pelanggaran pidana Pemilu terjadi di satu Kota dan delapan Kabupaten, yaitu Kota Semarang, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Demak, Kabupaten Semarang, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Jepara, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal dan Kabupaten Pemasang.

Pelanggaran kampanye di luar jadwal yang dilakukan oleh PKP Indonesia di Lapangan Sabrangan Desa Plalangan, Kecamatan Gunungpati, Kota Semarang pada 1 September 2013, dengan terdakwa Sutiyoso (Ketua DPN PKPI) dan Benny S (Panitia Acara/Ketua DPD PKPI Kota Semarang), didakwa melanggar Pasal 276 Jo. Pasal 83 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Muslikhah (PNS) Kab. Purworejo turut membagi-bagikan barang berupa kacamata baca biskuit dll yang disertai bahan kampanye dari Caleg DPR RI Dapil Jawa Tengah 6 dari PDIP bernama Ina Amania, Desa Kalijambi Kec. Bener, Purworejo pada 14 Januari 2014, didakwa melanggar Pasal 278 jo 86 ayat (2) UU No.8 Tahun 2012.

Pelanggaran kampanye di tempat yang dilarang (di SMP Negeri 3 Demak Jl. Sultan Hadiwijaya Nomor 42 Demak), dilakukan oleh Nadiroh, S.Pd. (Caleg DPRD Provinsi, Partai Demokrat daerah pemilihan jawa tengah-2), pada 28 Februari 2014, didakwa melanggar Pasal 299 UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Munjirin (Bupati Semarang) berupa membagikan bungkus sembako berupa beras dalam plastik dan membagikan bahan kampanye berupa stiker caleg dan

kartu nama caleg kepada pengunjung pasar Bandarjo Ungaran, pada 22 Maret 2014, didakwa melanggar Pasal 301 Jo. Pasal 89 UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Agus Hermawan sebagai PNS yang terlibat kampanye, yaitu aktif ikut serta membagikan bahan kampanye berupa kaos bergambar Partai Demokrat dan Ketua Umum Partai Demokrat “SBY” serta membeli beberapa kardus air mineral bahkan ikut serta satu mobil dengan seorang caleg DPRD Kabupaten Wonosobo dari Partai Demokrat dapil VI yang bernama Eko Purnomo, pada 16 Maret 2014, didakwa melanggar Pasal 278 UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Kepala Desa Bantrung, Kecamatan Batealit, Jepara, yaitu pada Kampanye Rapat Umum yang dilakukan oleh PPP di Desa Bantrung Kec. Batealit Kab. Jepara tanggal 20 Maret 2014, Kepala Desa menyampaikan sambutan di atas panggung dengan menerikan yel-yel “Hidup PPP”. Kepala Desa hadir atas undangan Hj. Aminah Caleg DPRD Kab. Jepara No. 3 Dapil 5 dari PPP Hj. Aminah (Caleg DPRD Kab. Jepara dari PPP), didakwa melanggar Pasal 277 dan 278 UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Syaeful Imam (Caleg PAN DPRD Kab. Tegal) yaitu memberikan bingkisan berupa Makanan Ringan, Gula dan Teh, Stiker serta contoh Surat Suara Pemilu Legislatif Tahun 2014 kepada warga Desa Tembok Luwung Kec. Adiwerna pada 21 Maret 2014, didakwa melanggar Pasal 301 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh H. Agus Ali Mansur (Kepala Desa Podosari, Kendal) terlibat dalam kampanye yang dilakukan oleh Anik Sopiah Caleg DPRD Kab. Kendal Dapil 1 dan Moh. Kafid Busairi Caleg DPR RI Dapil 1 (keduanya dari P.Hanura), Kampanye dilakukan dalam bentuk pasar murah. Agus Ali terlibat dengan cara ikut membagi-bagikan kupon untuk ditukar paket sembako dengan membayar 5 ribu rupiah,

pada 23 Maret 2014, didakwa melanggar Pasal 278 UU No. 8 Tahun 2012.

Pelanggaran oleh Kepala Desa Tegalmati (KUSMANTO, SPd), pada hari Kamis, tanggal 20 Maret 2014 sekitar pukul 19.30 WIB di Dusun Sekreo RT. 003/RW. 002 Desa Tegalmati Kec. Petarukan, Pemalang, dalam pertemuan warga pergantian Pengurus RT./RW, memberikan sambutan dalam pertemuan tersebut, dengan arahnya *“mengajak pada warga dusun sekreo tanggal 9 april untuk memilih salah satu Caleg Jawa Tengah X bu. Hj. Irna Setiawati, SE No. Urut dua (2) dari Partai PDIP”*. Sebelum sambutan Kepala Desa Tegalmati selesai, terjadi adanya *pembagian contoh specimen surat suara Pemilu tahun 2014* terdapat tulisan *“Surat Suara Pemilihan Umum 2014 Anggota DPRD Propinsi (Halaman muka berwarna biru) dari Partai PDIP Hj. Irna Setiawati, SE Nomor: 2 (Jangan coblos gambar partai, tapi coblos nama caleg baris nomor 2) dan di halaman belakang disertai dengan tulisan “Surat Suara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Tahun 2014 Daerah Pemilihan Jateng X. kusmanto didakwa melanggar Pasal 278 UU No. 8 Tahun 2012.*

Selain pelanggaran pidana Pemilu yang terjadi pada tahapan kampanye, pada masa tenang juga terdapat tiga (3) pelanggaran pidana Pemilu yang terjadi di Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri, dengan kasus perkara sebagai berikut.

Terjadi pembagian uang yang diduga politik uang oleh seseorang bernama Daliman kepada warga Gumpang Lor, Kel. Pabelan Kec. Kartasura, Sukoharjo pada Hari Minggu 6 April 2014. Pemberian uang bertujuan agar masyarakat memilih Santoso Budiharjo (caleg DPRD Sukoharjo dari Golkar) dan H Sutomo SPd Mkes (Caleg DPR RI dari Golkar). Pelaku didakwa melanggar Pasal 301 ayat (2) Jo Pasal 84 UU No. 8 Tahun 2012.



Terjadi pembagian uang yang diduga politik uang oleh seseorang bernama Dedi Setiaji kepada warga Jonggrangan Klaten Utara, Klaten. pada Hari Minggu 6 April 2014. Pemberian uang bertujuan agar masyarakat memilih Yoga Hardaya (caleg DPRD Klaten dari Golkar). Pelaku didakwa melanggar Pasal 301 ayat (2) Jo Pasal 84 UU No. 8 Tahun 2012.

Terjadi pembagian uang yang diduga politik uang oleh seseorang bernama Suparjan kepada warga RT. 01 dan 02, RW. 02 Dusun Ngaglik, Desa Pulutan Kulon, Kecamatan Wuryantoro, Wonogiri, pada Hari Selasa 8 April 2014. Pemberian uang bertujuan agar masyarakat memilih Sardi, SE (caleg DPRD Wonogiri dari PAN). Pelaku didakwa melanggar Pasal 301 ayat (2) Jo Pasal 84 UU No. 8 Tahun 2012.

Semua terlapor dalam 12 pelanggaran pidana Pemilu tersebut telah dinyatakan bersalah dan dihukum penjara dengan masa percobaan serta denda oleh Pengadilan di masing-masing daerah.

Selain pelanggaran administrasi dan pelanggaran pidana Pemilu sebagaimana diuraikan di atas, terdapat juga satu (1) pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang terjadi pada tahapan kampanye, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh Ketua KPU Kabupaten Grobogan yang terlibat dalam kegiatan Calon Anggota DPR yang diindikasikan sebagai kampanye. DKPP terhadap pelanggaran tersebut memberikan peringatan kepada Ketua KPU Kabupaten Grobogan.

Pada Tahapan Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu Tingkat Provinsi Jawa Tengah, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menerima laporan atas nama Sudir Santoso, calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26 dan kemudian diregistrasi oleh divisi penanganan dan penyelesaian sengketa Bawaslu Provinsi Jawa Tengah dengan nomor laporan 01/LP/Pileg/III/2014 tertanggal 10 Maret 2014. SUDIR SANTOSO,

SH calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26 melapor kepada Bawaslu Provinsi Jawa Tengah dikarenakan pelapor merasa KPU Provinsi Jawa Tengah telah mencoret pelapor sebagai calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26. Pencoretan H. SUDIR SANTOSO, SH sebagai calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26 didasarkan pada Pelaporan Dana Kampanye Tahap II yang bersangkutan telah melampaui waktu yang ditentukan Undang-Undang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD serta Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. Berdasarkan tindak lanjut dari laporan Saudara H. SUDIR SANTOSO, SH calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26 tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah telah menindaklanjuti dengan mengklarifikasi pihak pelapor dan pihak terlapor serta telah mengkaji laporan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas dasar klarifikasi dan kajian terkait laporan Saudara H. SUDIR SANTOSO, SH calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah menyimpulkan bahwa laporan Saudara H. SUDIR SANTOSO, SH calon anggota DPD RI Provinsi Jawa Tengah Nomor Urut 26 bukan merupakan pelanggaran.

### **Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Kasus yang menonjol dalam pemungutan suara adalah surat suara tertukar.<sup>260</sup> Kasus surat suara tertukar di Jawa Tengah tersebar di 22 kabupaten/kota meliputi 113 TPS, yaitu (1)

<sup>260</sup> Seringkali terdapat anggapan bahwa jumlah surat suara di sebuah kabupaten/kota di Jawa Tengah hanya ada 4 jenis, yaitu surat suara DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, padahal sesungguhnya lebih dari itu. Sebagai contoh di Kabupaten Kendal dan Pemalang yang memiliki 6 dapil DPRD Kabupaten, maka jenis surat suara terdapat 9 jenis, yaitu surat suara DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan 6 jenis surat suara DPRD Kabupaten. Wawancara dengan Wahidin Said (Ketua KPU Kabupaten Kendal), dan Abdul Hakim (Ketua KPU Kabupaten Pemalang), Jumat, 21 November 2014.

Banyumas 2 TPS. (2) Cilacap 7 TPS. (3) Purbalingga 1 TPS. (4) Wonosobo 3 TPS. (5) Kebumen 1 TPS. (6) Pati 2 TPS. (7) Pemalang 2 TPS. (8) Kota Semarang 6 TPS. (9) Kudus 2 TPS. (10) Rembang 7 TPS. (11) Boyolali 2 TPS. (12) Kota Pekalongan 2 TPS. (13) Brebes 22 TPS. (14) Sragen 5 TPS. (15) Karanganyar 12 TPS. (16) Blora 4 TPS. (17) Kota Tegal 4 TPS. (18) Jepara 19 TPS. (19) Kabupaten Semarang 3 TPS. (20) Sukoharjo 2 TPS. (21) Kabupaten Tegal 3 TPS. (22) Kabupaten Magelang 2 TPS.<sup>261</sup>

Kabupaten Banyumas, Desa Gumelar Gancang TPS IV, Samudra TPS XI, Tertukar Surat Suara DPRD kabupaten. KPU Banyumas dan KPPS, menanyakan hal tersebut kepada Para Saksi Partai politik, Akhirnya Para Saksi Partai politik meminta untuk tidak perlu dilakukan Pemungutan Suara Ulang, cukup suara tersebut untuk suara Partai, dan KPU memenuhi permintaan tersebut. Namun belakangan dilakukan pemungutan suara ulang untuk 2 TPS tersebut.<sup>262</sup> Kabupaten Cilacap Maos Kalijaran TPS I dan II Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II. Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Jam 18.00 s/d 21.00 WIB. Sampang Brani TPS V Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II. Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Jam 15.00 s/d 18.00 WIB. Kesugihan Karangkadri TPS I, II, IV, XVIII Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II. Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014 Jam 18.00 s/d 24.00 WIB. Kabupaten Purbalingga, Bojongsari Brobot TPS VII Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil IV. KPPS dan KPU menawarkan kepada para Saksi apakah perlu dilakukan pemungutan suara ulang, dijawab saksi tidak perlu, dan 5 surat suara yang tertukar dianggap tidak sah.

261 *Laporan Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014*, (Semarang: KPU Provinsi Jawa Tengah).

262 Semula KPU Kabupaten Banyumas sudah meminta PPS tersebut untuk melakukan pemungutan suara suara ulang, namun 1 hari sebelum pelaksanaannya dibatalkan oleh KPU Kabupaten Banyumas. Terhadap hal tersebut, kemudian pemungutan suara ulang diambil alih oleh KPU Provinsi Jawa Tengah. Berkaitan dengan penyelesaian kasus tersebut, Ketua KPU Kabupaten Banyumas mengundurkan diri jabatan ketua.

Kabupaten Wonosobo. Kepil Bener TPS I, Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil VI, dan Gondo Wulan TPS I dan II Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil VI. Tidak dilaksanakan Pemungutan Suara Ulang diselesaikan dengan cara Surat Suara diambilkan dari TPS terdekat. Kabupaten Kebumen, Klirong Klegenrejo TPS I Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil V. Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Jam 21.00 s/d 22.00 WIB. Kabupaten Pati, Pucak Wangi, Siti Mulyo TPS IV, Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil IV. Pemungutan Suara Ulang, Sabtu, 12 April 2014. Jaken, Kebun Turi TPS I Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil IV. Pemungutan Suara Ulang Sabtu, 12 April 2014.

Kabupaten Pemasang, Watu Kumpul, Cikadu TPS VIII, Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil V. Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Jam 18.30 WIB s/d Selesai. Bongas TPS VI, Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil V Jam 18.30 s/d Selesai. Kota Semarang, Pedurungan, Tlogo Mulyo TPS III, Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil III, Belum terlanjur dicoblos kemudian dilakukan penggantian Surat Suara sebanyak 150 lembar. Gemah TPS X Kemasukan dari Kabupaten Karanganyar, Diganti Surat Suara pada saat itu juga. Gunung Pati Sukorejo TPS I Kemasukan dari Kabupaten Karanganyar, Pemugutan Suara Ulang 9 April 2014, Jam 11.00 WIB. Ngijo TPS VI Dapil II masuk di Dapil V, Diganti Surat Suara pada saat itu juga. Banyumanik, Tinjomoyo TPS I dan II, 23 Surat Suara di TPS I, 29 SS di TPS II Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil V Diganti Surat Suara pada saat itu juga.

Kabupaten Kudus, Dawe, Lawu TPS XII Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil III. Tertukar belum dicoblos, Surat Suara Langsung diganti. Gebog, Kedungsari TPS IX Tertukar antara Dapil III masuk di Dapil IV, Surat Suara Langsung diganti. Kabupaten Rembang, Sulang Kerek TPS IV Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil VI, Pemungutan Suara Ulang,

Minggu, 13 April 2014. Sulang TPS VII Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil VI. Pancur Sumber Agung TPS I Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil VI. Pamotan Sidorejo TPS I Tertukar antara Dapil VI masuk di Dapil V. Japerejo TPS V dan VI Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil VI. Sendang Agung TPS V Tertukar antara Dapil V masuk di Dapil VI. Kabupaten Boyolali, Andong Beji TPS III Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil III, Pemungutan Suara Ulang, 11 April 2014 Jam 7.00 WIB. Musuk Jemowo TPS Penghitungan IV suara tidak sama dengan Surat Suara yang dicoblos, suara partai dan suara caleg dihitung semua. Kota Pekalongan, Pekalongan Barat Benda TPS XI dan XII Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil I, Ada kesepakatan antara saksi dan KPPS tidak perlu dilakukan pemungutan suara ulang.

Kabupaten Brebes, Bumiayu Adisa TPS XIII Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Pemungutan Suara Ulang, Senin, 12 April 2014. Tonjong Tonjong TPS IV, V, VII, IX, X, XIII, XIV Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Kutamendala TPS VIII Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, sudah ditarik. TPS X, XIV, XV, Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Kalijurang TPS VI, XII, XIV, XV, XVI Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Kutayu TPS I, III Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Linggapura TPS X Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II, Galuh Timur TPS I Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil II. Tanjung Pejagan TPS IV Tertukar antara Dapil VI yang masuk di Dapil V. Kabupaten Sragen, Tanon Jabugan TPS VII, VIII Tertukar antara Dapil II masuk di Dapil III, Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Pukul 16.00 Wib s/d selesai. Tanon TPS XII Sambung Macan, Toyogo TPS IV dan VII Tertukar antara Dapil III masuk di Dapil V.

Kabupaten Karanganyar, Mojogendang Ngadirejo TPS VII, IX, XII Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil III, Pemungutan Suara Ulang, 9 April 2014, Pukul 8.00 WIB s/d

selesai dengan rekomendasi Panwaslu Kabupaten Karanganyar. Pendem TPS II, IV dan VII Jam 7.00 WIB s/d selesai. Jatiyoso Karangasari TPS V, VI, VII, VIII, IX dan X Tertukar antara Dapil I masuk di Dapil III. Kabupaten Blora, Randublatung, Pilang TPS IV, VI, VIII Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil III, Tidak diadakan pemungutan suara ulang. Sambong Temengeng TPS VI Kemasukan dari Boyolali. Kota Tegal, Tegal Timur, Panggung TPS XXXI, XXXII, XXXIV Dapil IV kemasukan Dapil III, Pemungutan Ulang, 10 April 2014. TPS XXXVIII Kemasukan Dapil III Pemilu Lanjutan.

Kabupaten Jepara, Kembang, Kancilan TPS VIII, XII, XVIII Tertukar dengan Dapil II, Tidak ada pemungutan suara ulang. Jenggotan TPS IV dan VII Tertukar dengan Dapil II Tidak ada pemungutan suara ulang. Pendem TPS XII Tidak ada pemungutan suara ulang. Cepogo TPS VII Tertukar dengan Dapil II Tidak ada pemungutan suara ulang. Dermolo TPS X Tertukar dengan Dapil II, Tidak ada pemungutan suara ulang. Bucu TPS VIII Tertukar dengan Dapil II, Tidak ada pemungutan suara ulang. Tubanan TPS VII, VIII, IX, XIII, XX Tertukar dengan Dapil II, Tidak ada pemungutan suara ulang. Pacangaan, Pacangaan Kulon TPS XIII Tertukar dengan Dapil IV, Pemungutan Suara Ulang 10 April 2014. Pacangaan Wetan TPS III Tertukar dengan Dapil IV, Pemungutan Suara Ulang 10 April 2014. Karangrandu TPS VIII Tertukar dengan Dapil IV, Pemungutan Suara Ulang 10 April 2014. Rengging TPS VIII Tertukar dengan Dapil IV, Pemungutan Suara Ulang 10 April 2014. Keling Damarwulan TPS II Tertukar dengan Dapil IV, Pemungutan Suara Ulang 10 April 2014. Kabupaten Semarang, Bringin, Gogodalem TPS III Kecamatan Bringin masuk Dapil III Kemasukan Surat Suara dari Dapil II, Pemungutan Suara Ulang minggu, 13 April 2014. Sendang TPS II Pemungutan Suara Ulang minggu, 13 April 2014. Bringin TPS VI Pemungutan Suara Ulang minggu, 13 April 2014.

Kabupaten Sukoharjo, Bendosari, Sidorejo TPS XI Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil V Surat Suara diganti dan dilakukan Pemungutan suara ulang, 9 April 2014. Weru Karangmojo TPS I KPPS tidak netral, sehingga diprotes warga, Pemungutan suara ulang, 9 April 2014. Kabupaten Tegal, Surodadi, Jatibogor TPS V Tertukar antara Dapil IV masuk di Dapil III, pemungutan ulang 10 April 2014. Bumi Jawa, Cempaka TPS III dan TPS I Dapil V masuk Dapil III, pemungutan ulang 10 April 2014. Kabupaten Magelang, Surodadi, Candi Mulyo TPS II Surat suara tertukar dengan DAPIL 4 dan sudah dicoblos 2 surat suara, pemungutan suara ulang Sabtu, 12 April 2014, dan TPS III Surat suara tertukar dengan DAPIL 4 dan sudah dicoblos 9 surat suara, pemungutan suara ulang Sabtu, 12 April 2014.

Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, terdapat 26 dugaan pelanggaran yang terjadi pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Dugaan pelanggaran tersebut berasal dari 19 laporan dan 7 temuan yang tersebar di 13 Kabupaten/Kota.

Dari seluruh dugaan pelanggaran tersebut, terdapat 7 dugaan pelanggaran pidana dalam bentuk politik uang terjadi di beberapa daerah, antara lain di Kabupaten Blora, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kabupaten Kendal dan Kota Semarang. Namun demikian, berdasarkan hasil penanganan yang dilakukan oleh jajaran Panwaslu Kabupaten/Kota, seluruh dugaan politik uang dihentikan dengan beberapa alasan, antara lain kurangnya bukti dan kadaluarsa. Sementara untuk dugaan pelanggaran lain, berdasarkan hasil penanganan, 8 dugaan dinyatakan sebagai pelanggaran administrasi dan diteruskan atau direkomendasikan kepada jajaran KPU untuk ditindaklanjuti. Sedangkan 9 dugaan pelanggaran lainnya gugur dan dihentikan.

## **Rekapitulasi Hasil Penghitungan Suara**

Berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah terdapat sejumlah permasalahan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 terdapat 50 dugaan pelanggaran yang bersumber dari 5 temuan dan 45 laporan yang tersebar di 14 Kabupaten/Kota. Dugaan tersebut meliputi dugaan pelanggaran dalam bentuk kekeliruan jajaran KPU dalam memasukkan data pada sertifikat penghitungan perolehan suara (sebanyak 36 dugaan) dan dugaan manipulasi data (sebanyak 14 dugaan).

Berdasarkan hasil penanganan yang dilakukan oleh jajaran Pengawas Pemilu terhadap dugaan tersebut, 36 kekeliruan dalam memasukkan data dinyatakan sebagai pelanggaran administrasi dan oleh jajaran Pengawas Pemilu telah diteruskan/direkomendasikan kepada jajaran KPU untuk dilakukan perubahan/perbaikan. Sementara terhadap 14 dugaan manipulasi data, dinyatakan gugur dan dihentikan oleh Pengawas Pemilu, baik oleh Pengawas Pemilu sendiri maupun setelah dilakukan pembahasan melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu yang melibatkan pihak Kepolisian dan Kejaksaan.

## **Perolehan Hasil Suara dan Kursi**

Pemilu Anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah diikuti oleh 12 partai politik untuk memperebutkan 100 kursi yang tersebar di 10 daerah pemilihan.



**Tabel 8.7.** Perolehan Suara dan Kursi Partai Politik DPRD Provinsi Jawa Tengah Pemilu 2014

No. Urut	Partai Politik	Suara	%	Kursi	%
1.	Partai Nasional Demokrat	762.984	4,49	4	4
2.	Partai Kebangkitan Bangsa	2.259.365	13,29	13	13
3.	Partai Keadilan Sejahtera	1.147.546	6,75	10	10
4.	PDIP	4.675.913	27,49	27	27
5.	Partai Golkar	1.786.111	10,50	10	10
6.	Partai Gerindra	1.962.641	11,54	11	11
7.	Partai Demokrat	1.278.619	7,52	9	9
8.	Partai Amanat Nasional	1.166.885	6,86	8	8
9.	Partai Persatuan Pembangunan	1.181.532	6,95	8	8
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	602.505	3,54	0	0
14	Partai Bulan Bintang	112.263	0,66	0	0
15.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	70.186	0,41	0	0
	Jumlah	17.006.750	100	100	100

### Pelanggaran dan Sengketa Pemilu

Dugaan pelanggaran dalam penyelenggaraan pemilu di Jawa Tengah didominasi oleh pelanggaran administrasi. Sebagaimana dilaporkan oleh Bawaslu Jawa Tengah, pelanggaran administrasi pemilu terjadi hampir di semua tahapan penyelenggaraan pemilu.<sup>263</sup> Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu berupa memberikan rekomendasi kepada jajaran KPU Provinsi Jawa Tengah dan KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti berupa pemberian sanksi kepada peserta pemilu, dan dilakukan koreksi terhadap hasil proses pemungutan suara dan penghitungan suara.

Pelanggaran pidana pemilu paling mendominasi pada tahap pelaksanaan kampanye. Bawaslu Provinsi Jawa Tengah mencatat pada tahapan kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, terdapat 190 dugaan Pelanggaran Pemilu di wilayah Provinsi Jawa Tengah. Dugaan tersebut berasal dari 119 temuan jajaran Pengawas Pemilu dan 71 laporan. Dugaan tersebut tersebar di 30 Kabupaten/Kota.<sup>264</sup>

263 Wawancara dengan Abhan Misbach (Ketua Bawaslu Provinsi Jawa Tengah), Senin, 24 November 2014.

264 *Laporan Hasil Pengawasan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014*, (Semarang: Bawaslu Provinsi Jawa Tengah).

Dari sekian banyak dugaan pelanggaran, terdapat 9 pelanggaran pidana Pemilu terjadi di 1 Kota dan 8 Kabupaten, yaitu Kota Semarang, Kabupaten Purworejo, Kabupaten Demak, Kabupaten Semarang, Kabupaten Wonosobo, Kabupaten Jepara, Kabupaten Tegal, Kabupaten Kendal dan Kabupaten Pemalang. Semua terlapor dalam 12 pelanggaran pidana Pemilu tersebut telah dinyatakan bersalah dan dihukum penjara dengan masa percobaan serta denda oleh Pengadilan di masing-masing daerah.

Namun demikian, hanya 5 dugaan pelanggaran politik uang yang oleh pengadilan negeri dianggap terbukti dan terlapornya dinyatakan bersalah serta diberi hukuman, yaitu pelanggaran yang terjadi di Kabupaten Semarang, Kabupaten Tegal, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Klaten dan Kabupaten Wonogiri. Sementara untuk dugaan pelanggaran lainnya dianggap tidak terbukti atau kurang pembuktian sehingga dihentikan pada tingkatan Pengawas Pemilu.

Berdasarkan laporan Bawaslu Provinsi Jawa Tengah, pada tahapan pemungutan dan penghitungan suara yang dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 di wilayah Provinsi Jawa Tengah, terdapat 7 dugaan pelanggaran pidana dalam bentuk politik uang terjadi di beberapa daerah, antara lain di Kabupaten Blora, Kabupaten Cilacap, Kabupaten Jepara, Kabupaten Kendal dan Kota Semarang. Namun demikian, berdasarkan hasil penanganan yang dilakukan oleh jajaran Panwaslu Kabupaten/Kota, seluruh dugaan politik uang dihentikan dengan beberapa alasan, antara lain kurangnya bukti dan kadaluarsa.

Bawaslu Provinsi Jawa Tengah melaporkan dalam pelaksanaan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014 terdapat 14 dugaan menipulasi data, dinyatakan gugur dan dihentikan oleh Pengawas Pemilu, baik oleh Pengawas Pemilu sendiri maupun setelah dilakukan pembahasan melalui Sentra Penegakan

Hukum Terpadu yang melibatkan pihak Kepolisian dan Kejaksaan.

Dalam kasus dugaan pelanggaran kode etik oleh penyelenggara pemilu terdapat tiga kasus. *Pertama*, dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu terjadi di Kabupaten Blora, yaitu tanda tangan dalam surat penetapan DPSHP merupakan *scan* (bukan tanda tangan asli), dan terdapat seorang anggota KPU Kabupaten Blora (pelapor) yang menolak hal tersebut. Terhadap pelanggaran tersebut, Bawaslu Provinsi Jawa Tengah meneruskannya ke DKPP. Berdasarkan hasil pemeriksaan materil pengaduan oleh DKPP, DKPP meminta persoalan tersebut diselesaikan secara internal oleh KPU Provinsi Jawa Tengah.

*Kedua*, di Kota Semarang terdapat seorang anggota KPU Kota Semarang yang mencoret salah satu Calon Anggota DPRD dalam sebuah dokumen tanpa melalui mekanisme rapat pleno dengan komisioner lainnya. Berdasarkan hasil penanganan yang dilakukan oleh Panwaslu Kota Semarang, pelanggaran diteruskan kepada DKPP yang akhirnya DKPP memberikan peringatan keras kepada anggota KPU Kota Semarang.

*Ketiga*, terdapat 1 pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu yang terjadi pada tahapan kampanye, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh Ketua KPU Kabupaten Grobogan yang terlibat dalam kegiatan Calon Anggota DPR yang diindikasikan sebagai kampanye. DKPP terhadap pelanggaran tersebut memberikan peringatan kepada Ketua KPU Kabupaten Grobogan.

Gugatan terhadap hasil pemilu di Jawa Tengah diajukan oleh 8 partai politik ke Mahkamah Konstitusi (MK). Partai politik yang mengajukan gugatan sengketa hasil yaitu: Nasdem untuk DPR dapil Jawa Tengah 5, dan DPRD Kabupaten dapil Karanganyar 3, dapil Pati 5, dan Kabupaten Tegal dapil Tegal 6. PKB untuk dapil Jawa Tengah 3, 4 dan 8. Gerindra untuk

DPRD Kabupaten Pemalang dapil Pemalang 6. PAN untuk DPRD Kabupaten Pemalang dapil Pemalang 1. PKS untuk DPRD Kabupaten Sukoharjo dapil Sukoharjo 2. PDIP untuk DPR dapil Jawa Tengah 5. Hanura untuk DPR dapil Jawa Tengah 4, 6 dan 9. PKPI untuk DPR di semua dapil (10 dapil di Jawa Tengah). Terhadap gugatan sengketa hasil pemilu, tidak ada satu pun yang dikabulkan oleh MK, atau dengan kata lain hasil penghitungan suara oleh jajaran KPU Provinsi Jawa Tengah dinyatakan benar oleh MK.<sup>265</sup>

Informasi tentang pelanggaran dan sengketa pemilu di Jawa Tengah menunjukkan bahwa pelembagaan hukum relatif menguat. Artinya bahwa peserta pemilu di Jawa Tengah telah memiliki kesadaran untuk menggunakan jalur lembaga hukum yang disediakan dalam penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu.

### **Peta Politik Pasca Pemilu 2014**

Hasil Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Tengah bila dilihat sepintas nampaknya tidak mengalami perubahan yang berarti. Mengapa? Karena bila dilihat jumlah partai politik yang mampu memperoleh kursi DPRD Jawa Tengah adalah berkurang, yaitu dari 10 partai politik hasil Pemilu 2009, dan 9 partai politik hasil Pemilu 2014. Pada Pemilu 2009 dari 38 partai politik peserta pemilu yang ikut serta memperebutkan kursi DPRD Jawa Tengah, ternyata hanya 10 partai politik yang mampu menduduki kursi, yaitu PDIP, Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB, Gerindra, PPP, Hanura dan PKNU. Pemilu 2014 yang diikuti 12 partai politik, hasilnya berupa 10 partai politik yang mampu memperoleh kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah, yaitu PDIP, Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB, Gerindra, PPP, dan Nasdem.

---

265 Wawancara dengan Joko Purnomo (Ketua KPU Provinsi Jawa Tengah), Senin, 24 November 2014.

Bila dicermati, sesungguhnya hasil Pemilu Legislatif 2014 dibandingkan dengan hasil Pemilu 2009 cukup dinamis. *Pertama*, muncul dan hilangnya suatu partai politik di DPRD Provinsi Jawa Tengah. Hasil Pemilu 2014 menunjukkan bahwa PKNU hilang dari kancah DPRD Provinsi Jawa Tengah, yang semula memiliki 1 kursi hasil Pemilu 2009. Yang lebih dramatis adalah Hanura yang memiliki 4 kursi hasil Pemilu 2009, namun Pemilu 2014 Hanura tidak mampu berbuat banyak dan kehilangan 4 kursi dan sekaligus hilang dari peta politik DPRD Provinsi Jawa Tengah. Pada Pemilu 2014 muncul partai baru di DPRD Provinsi Jawa Tengah, yaitu Nasdem yang memperoleh 4 kursi.

*Kedua*, dinamika perubahan perolehan kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah cukup merata, artinya semua partai politik mengalami perubahan berupa penambahan atau pengurangan kursi, kecuali hanya PKS yang konsisten perolehan kursinya, yaitu tetap memperoleh 10 kursi pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Dapat dikatakan bahwa PKS yang pernah dilanda masalah berupa kasus korupsi yang menimpa petinggingnya, rupanya tidak terlalu berdampak signifikan dalam perolehan suara di daerah. Perubahan yang paling drastis adalah Demokrat, yaitu semula memiliki 16 kursi hasil Pemilu 2009, kini tinggal 9 kursi hasil Pemilu 2014, atau dengan kata lain Demokrat kehilangan 7 kursi. Terdapat dua partai politik yang mengalami penambahan 4 kursi hasil Pemilu 2014, yaitu PDIP semula memiliki 23 kursi menjadi 27 kursi, dan PKB semula memiliki 9 kursi menjadi 13 kursi. Partai politik yang menambah jumlah perolehan kursi, yaitu Gerindra bertambah 2 kursi, semula memiliki 9 kursi bertambah menjadi 11 kursi. Demikian juga PPP menambah 1 kursi, yaitu semula memiliki 7 kursi bertambah menjadi 8 kursi. Ada 2 partai yang masih bertahan di DPRD Provinsi Jawa Tengah, namun mengalami pengurangan kursi, yaitu PAN berkurang 2 kursi, semula memiliki 10 kursi tinggal 8 kursi. Golkar berkurang 1 kursi menjadi 10 kursi dari yang semula 11 kursi.

*Ketiga*, hasil Pemilu 2014 di Jawa Tengah menunjukkan kecenderungan konsolidasi demokrasi berjalan *on the track*, terutama konsolidasi dalam arti penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu dan partai politik di parlemen. Tiga kali pemilu pascareformasi, yaitu Pemilu 2004, 2009 dan 2014 di Jawa Tengah menunjukkan bahwa pemilu dapat dijadikan instrumen konsolidasi partai politik.

Pemilu Legislatif 2004 di Jawa Tengah terdapat 24 partai politik peserta pemilu, yaitu terdiri dari 6 partai politik lolos *electoral threshold* (ET) Pemilu 1999, dan 18 partai politik baru. Dalam proses pendaftaran partai politik sebagai peserta Pemilu 2004, dari 44 partai politik baru yang mendaftarkan diri di KPU, hanya 17 partai politik yang menggunakan Jawa Tengah sebagai basis verifikasi sebagai peserta pemilu. Dari 17 partai politik baru tersebut, akhirnya hanya 7 partai politik yang dinyatakan memenuhi syarat, namun ada 1 partai politik di antaranya yang kemudian tidak bisa menjadi peserta pemilu karena secara nasional tidak memenuhi syarat.

Dengan demikian, di Jawa Tengah, dari 24 partai politik peserta pemilu yang ditetapkan secara nasional, terdiri dari 6 partai politik lolos *electoral threshold*, dan 18 partai politik baru yang terdiri dari 6 partai politik baru yang ikut verifikasi dan memenuhi syarat di Jawa Tengah, 4 partai politik yang ikut verifikasi tetapi tidak memenuhi syarat di Jawa Tengah, dan 8 sisanya adalah partai politik yang sama sekali tidak ikut verifikasi di Jawa Tengah. Sementara, hasil Pemilu 2004 untuk DPRD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan hanya ada 7 partai politik yang memperoleh kursi, yaitu 5 partai politik *electoral threshold* Pemilu 1999 yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, PAN, dan 2 partai politik baru yang lolos verifikasi di Jawa Tengah yaitu PKS dan Demokrat. Khusus untuk PKS merupakan metamorfosis dari Partai Keadilan (PK) yang merupakan peserta Pemilu 1999 tetapi tidak lolos *electoral threshold*.

Sistem multipartai ekstrem (24 partai politik peserta Pemilu 2004), ternyata hanya menyisakan 7 partai politik peserta pemilu yang dapat memperoleh kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah. Ini menunjukkan fenomena bahwa seleksi alam oleh rakyat-pemilih dalam Pemilu 2004 mengarah kepada sistem multipartai sederhana. Apa maknanya? *Pertama*, maknanya adalah hanya partai-partai politik yang telah teruji memiliki basis dukungan politik di daerah Jawa Tengah saja yang mampu memperoleh kursi. *Kedua*, dari 17.644.333 suara sah, sekitar 15.637.018 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 7 partai politik, dan sekitar 2.007.315 suara yang tersebar dalam 17 partai politik menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Dalam Pemilu 2009 di Jawa Tengah terdapat 38 partai politik peserta pemilu, yaitu terdiri dari 7 partai politik lolos *electoral threshold* (ET) Pemilu 2004, 17 partai politik peserta Pemilu 2004, dan 14 partai politik baru. Dalam proses pendaftaran partai politik sebagai peserta Pemilu 2009, hanya 17 partai politik yang menggunakan Jawa Tengah sebagai basis verifikasi sebagai peserta pemilu. Dari 17 partai politik baru tersebut, akhirnya hanya 6 partai politik yang dinyatakan memenuhi syarat. Dengan demikian, di Jawa Tengah, dari 38 partai politik peserta pemilu yang ditetapkan secara nasional, terdiri dari 7 partai politik lolos *electoral threshold*, 17 partai politik peserta Pemilu 2004, dan 14 partai politik baru yang terdiri dari 6 partai politik baru yang ikut verifikasi dan memenuhi syarat di Jawa Tengah, 6 partai politik yang ikut verifikasi tetapi tidak memenuhi syarat di Jawa Tengah, dan 2 sisanya adalah partai politik yang sama sekali tidak ikut verifikasi di Jawa Tengah. Sementara, hasil Pemilu 2009 untuk DPRD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan hanya ada 10 partai politik yang memperoleh kursi, yaitu 7 partai politik yang mestinya lolos *electoral threshold* Pemilu 2004

yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, PAN, Partai Demokrat dan PKS, serta 3 partai politik baru yang lolos verifikasi di Jawa Tengah yaitu Partai Gerindra, Partai Hanura dan PKNU. Berdasarkan basis politik, Partai Hanura dan Partai Gerindra awalnya merupakan basis Partai Golkar, dan PKNU berbasis PKB.

Syarat menjadi partai politik peserta Pemilu 2009 dalam UU No. 10 Tahun 2008 masih sama dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2003. Hanya saja ketentuan *electoral threshold* tidak diberlakukan, dan malah ditambah ketentuan bahwa partai politik peserta Pemilu 2004 secara otomatis menjadi peserta Pemilu 2009. Dua hal itu nampaknya yang menjadi penyebab membengkaknya jumlah partai politik peserta Pemilu 2009, yang semula 24 partai politik (Pemilu 2004) menjadi 38 partai politik (Pemilu 2009).

Apa maknanya? *Pertama*, maknanya adalah hanya partai-partai politik yang telah teruji memiliki basis dukungan politik di daerah Jawa Tengah saja yang mampu memperoleh kursi. *Kedua*, dari 14.962.060 suara sah, sekitar 13.243.559 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 10 partai politik, dan sekitar 1.688.501 suara yang tersebar dalam 28 partai politik menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Hasil Pemilu Legislatif 2014 menunjukkan kecenderungan suara semakin bermakna, artinya semakin banyak suara yang dapat dikonversi menjadi kursi dan semakin sedikit suara yang tidak dapat dikonversi menjadi kursi. Pemilu 2004 dari 17.644.333 suara sah, sekitar 15.637.018 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 7 partai politik, dan sekitar 2.007.315 suara yang tersebar dalam 17 partai politik menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi. Pemilu 2009 dari 14.962.060 suara sah, sekitar 13.243.559 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa



Tengah oleh 10 partai politik, dan sekitar 1.688.501 suara yang tersebar dalam 28 partai politik menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi. Pemilu 2014 dari 17.006.750 suara sah, sekitar 16.824.301 suara yang bermakna dan dapat dikoversi menjadi 100 kursi DPRD Provinsi Jawa Tengah oleh 10 partai politik, dan sekitar 182.449 suara yang tersebar dalam 2 partai politik menjadi tidak bermakna karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Perkembangan Pemilu 2004, 2009 dan 2014 menunjukkan bahwa semakin sedikit jumlah partai politik peserta pemilu, maka akan berpengaruh terhadap makna perolehan suara yaitu suara semakin bermakna karena hanya tinggal sedikit suara yang tidak bermakna (dalam arti tidak dapat dikonversi menjadi kursi. Pemilu 2004 dengan 24 partai politik peserta pemilu terdapat 2.007.315 suara berasal dari 17 partai politik yang tidak terkonversi menjadi kursi. Pemilu 2009 dengan 38 partai politik peserta pemilu terdapat 1.688.501 suara berasal dari 28 partai politik yang tidak terkonversi menjadi kursi. Pemilu 2014 dengan 12 partai politik peserta pemilu terdapat 182.449 suara berasal dari 2 partai politik yang tidak terkonversi menjadi kursi.

Tabel 8.8. Perbandingan Hasil Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 DPRD Provinsi Jawa Tengah

No.	Partai Politik	Pemilu 2009			Pemilu 2014			Dinamika Kursi
		Suara	%	Kursi	Suara	%	Kursi	
1.	PDIP	3.438.306	22,98	23	4.675.913	27,49	27	+ 4
2.	Demokrat	2.355.620	15,74	16	1.278.619	7,52	9	- 7
3.	Golkar	1.727.256	11,54	11	1.786.111	10,50	10	- 1
4.	PKS	1.075.378	7,19	10	1.147.546	6,75	10	0
5.	PAN	1.034.269	6,91	10	1.166.885	6,86	8	- 2
6.	PKB	1.174.665	7,85	9	2.259.365	13,29	13	+ 4
7.	Gerindra	800.959	5,35	9	1.962.641	11,54	11	+ 2
8.	PPP	929.661	6,21	7	1.181.532	6,95	8	+ 1
9.	Hanura	462.918	3,09	4	602.505	3,54	0	- 4
10.	PKNU	274.527	1,83	1	0	0	0	- 1
11.	Nasdem	0	0	0	762.984	4,49	4	+ 4
	Suara terkonversi kursi	<b>13.273.559</b>			<b>16.824.301</b>			
12.	Partai lain	1.688.501	11,29	0	182.449			
	Jumlah suara sah	<b>14.962.060</b>	100	100	17.006.750	100	100	100

Peta konfigurasi politik Jawa Tengah hasil Pemilu 2009 dan Pilgub 2013 tergambar sebagai berikut. Pilgub 2013 terdapat tiga pasangan calon, yaitu Hadi Prabowo dan Don Murdono yang dicalonkan oleh gabungan enam partai politik, yaitu Gerindra, PKB, PP, PKS, Hanura dan PKNU dengan total perolehan suara Pemilu 2009 sebanyak 4.718.108 (31,53%); pasangan Bibit Waluyo dan Sudijono Sastro dicalonkan oleh gabungan 3 partai politik, yaitu Demokrat, PAN dan Golkar dengan total perolehan suara Pemilu 2009 sebanyak 5.087.145 (34%); dan pasangan calon Ganjar Pranowo dan Heru Sudjatmoko yang dicalonkan oleh PDIP dengan perolehan suara Pemilu 2009 sebanyak 3.438.306 (22,98%).

Hasil Pilgub 2013 menunjukkan bahwa pasangan Ganjar Pranowo dan Heru Sudjatmoko memenangi Pilgub 2013 dengan perolehan suara 6.962.417 (48,82%), peringkat kedua diduduki oleh pasangan Bibit Waluyo dengan perolehan suara 4.314.813 (30,26%), dan peringkat ketiga adalah pasangan Hadi Prabowo dan Don Murdono dengan perolehan suara 2.982.715 (20,92%). Perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik hasil Pemilu 2009 yang mencalonkan masing-masing pasangan calon, bila dibandingkan dengan perolehan suara masing-masing pasangan calon hasil Pilgub 2013, maka perolehan suara gabungan partai politik PKB, PP, PKS, Hanura dan PKNU mengalami penurunan sebanyak 10,61%, gabungan partai politik Demokrat, PAN dan Golkar mengalami penurunan sebanyak 3,74%, dan PDIP mengalami kenaikan suara sebesar 25,84%.

Kenaikan dan penurunan perolehan suara pasangan calon dalam Pilgub 2013, bila dibandingkan dengan perolehan suara hasil Pemilu 2009, maka dapat dimaknai bahwa perolehan suara masing-masing partai politik tidak selalu sebanding. Bisa jadi salah satu faktor yang mempengaruhi adalah profile calon, yaitu pemilih lebih cenderung mempertimbangkan profile calon ketimbang profile partai politik yang mencalonkan.

Tabel 8.9. Konfigurasi Politik Hasil Pemilu 2009 dan Pilgub 2013

No.	Calon	Pemilu DPRD Provinsi 2009		Pilgub 2013		Selisih	
		Partai	Suara	%	Suara		%
1.	Hadi Prabowo dan Don Murdono	Gerindra	800.959	5,35	2.982.715	20,92	
		PKB	1.174.665	7,85			
		PPP	929.661	6,21			
		PKS	1.075.378	7,19			
		Hanura	462.918	3,09			
		PKNU	274.527	1,83			
	Total	4.718.108	<b>31,53</b>	2.982.715	<b>20,92</b>	<b>-10,61</b>	
2.	Bibit Waluyo dan Sudijono Sastro	Demokrat	2.355.620		4.314.813	30,26	
		PAN	1.004.269				
		Golkar	1.727.256				
	Total	5.087.145	<b>34,00</b>	4.314.813	<b>30,26</b>	<b>-3,74</b>	
3.	Ganjar Pranowo dan Heru Sudjatmoko	PDIP	3.438.306	<b>22,98</b>	6.962.417	<b>48,82</b>	<b>+25,84</b>
		Total suara sah	14.962.060		14.259.945	100	
		Total suara tidak sah	3.570.417		466.884		
		Hadir	18.532.477	69,85	14.726.829	55,73	
		Tidak hadir	7.658.152		12.165.373	44,27	
		Pemilih	26.190.629	100	26.425.318	100	

Dalam konteks pemerintahan daerah yang terbentuk sebagai hasil Pemilu 2009 dan Pilgub 2013, menggambarkan bahwa dalam relasi politik antara gubernur dan DPRD provinsi, pasangan Ganjar Pranowo dan Heru Sudjatmoko yang memperoleh suara sebanyak 48,82% hanya mendapatkan dukungan partai politik di DPRD Provinsi Jawa Tengah hanya sebesar 23% kursi yaitu hanya dari PDIP. Dengan begitu, maka Ganjar Pranowo dan Heru Sudjatmoko harus piawai mengelola hubungan politik dengan kekuatan partai politik di DPRD Provinsi Jawa Tengah yang mayoritas (77%) tidak mendukungnya dalam Pilgub 2013. Untungnya situasi itu berlangsung tidak terlalu lama, karena konfigurasi politik DPRD Provinsi Jawa Tengah segera berubah dalam satu tahun ke depan pasca Pilgub 2013, yaitu setelah diketahui hasil Pemilu 2014.

Konfigurasi politik DPRD Provinsi Jawa Tengah menunjukkan bahwa PDIP memperoleh 27 kursi, Demokrat 9 kursi, Golkar 10 kursi, PKS 10 kursi, PAN 8 kursi, PKB 13 kursi, Gerindra 11 kursi, PPP 8 kursi, dan Nasdem 4 kursi. Dalam konteks Pilpres 2014 konfigurasi politik nasional mengerucut menjadi dua kekuatan politik, yaitu koalisi partai politik PDIP, PKB dan Nasdem yang mendukung pasangan Jokowi dan Jusuf Kalla, dan koalisi partai politik Gerindra, Golkar, PAN, PKS, PPP dan Demokrat yang mendukung Prabowo dan Hatta Rajasa. Secara psikologi politik berdasarkan dua koalisi politik tersebut, maka Ganjar dan Heru sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Tengah terkesan mendapatkan tambahan mitra politik di DPR, yaitu berupa PDIP (23 kursi), PKB (13 kursi), dan Nasdem (4 kursi). Walaupun demikian, konfigurasi politik nasional tidak selalu simetris dengan konfigurasi politik di tingkat Provinsi Jawa Tengah, namun yang terbaca jelas adalah peta konfigurasi politik di tingkat provinsi diwarnai oleh “koalisi semu” baru dalam jalannya pemerintahan daerah Provinsi Jawa Tengah ke depan.

## Penutup

Kajian evaluasi Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Tengah menggambarkan bahwa pelaksanaan Pemilu 2014 dengan Pilgub 2013 yang berhimpitan memiliki implikasi yang signifikan. *Pertama*, dilihat dari sisi manajemen penyelenggaraan pemilu, beban penyelenggara pemilu di Jawa Tengah lebih berat bila dibandingkan dengan penyelenggara pemilu di daerah lain yang jadwal dan tahapannya tidak saling berhimpitan. *Kedua*, komplikasi jadwal penyelenggaraan Pilgub 2013 yang berhimpitan dengan Pemilu 2014 di Jawa Tengah masih ditambah dengan masalah lain, yaitu berupa proses penggantian dan rekrutmen baru anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota di tengah-tengah penyelenggaraan pemilu. Dua hal tersebut menjadikan fokus penyelenggara pemilu di Jawa Tengah terbelah ke dalam tiga konsentrasi yang berbeda, yaitu menyelenggarakan Pilgub 2013, menyelenggarakan Pemilu Legislatif 2014, dan mengalami pergantian jabatan penyelenggara pemilu di tengah-tengah penyelenggaraan pemilu. *Ketiga*, hasil Pilgub 2013 dengan hasil Pemilu Legislatif 2014 menghasilkan suatu konfigurasi politik pemerintahan daerah provinsi yang asimetris, yaitu peta politik DPRD Provinsi Jawa Tengah berubah tidak terlalu dari Pilgub 2013. Tentu saja konfigurasi politik yang demikian ini akan berpengaruh bagi konstelasi politik di tingkat provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan ketiga hal tersebut, sampailah pada kesimpulan bahwa rekomendasi yang relevan untuk diajukan adalah penataan jadwal penyelenggaraan pemilu, dalam arti menjadikan penyelenggaraan pemilu serentak. Argumentasi yang diajukan adalah dengan penataan jadwal penyelenggaraan pemilu maka beban penyelenggara akan lebih berkonsentrasi dalam penyelenggaraan pemilu. Selain itu, dalam konteks politik lokal terdapat konfigurasi yang simetris antara hasil pemilu daerah, yaitu Pilgub dan Pemilu Anggota DPRD

Provinsi. Dengan begitu masyarakat pemilih juga semakin fokus dalam memberikan pilihannya, yaitu yang sesuai dengan konteks isu daerah, dan tidak terbelah dengan isu politik nasional. Dari sini agaknya penataan jadwal penyelenggaraan pemilu menemukan relevansinya dalam keserentakan, yaitu pemilu nasional serentak untuk memilih anggota DPR, DPD dan Presiden, dan di waktu lain pemilu daerah serentak untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD. Hal ini berkaitan erat dengan tujuan pemilu, yaitu untuk membentuk suatu pemerintahan demokratis yang efektif. Potret penyelenggaraan pemilu di Jawa Tengah agaknya mengirimkan pesan yang kuat ke arah penataan keserentakan dengan model serentak pemilu nasional yang dipisah penyelenggaraannya dengan model serentak daerah. □

## **BAB 9**

# **EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: PROVINSI SULAWESI UTARA**

*Ferry Daud Liando dan Yessy Momongan*

### **Pengantar**

**S**alah satu indikator bagi negara yang menganut sistem dan paham demokrasi adalah keterlibatan warga negara secara langsung dalam penentuan wakil-wakilnya di parlemen maupun di eksekutif. Hal ini dimaksudkan bahwa baik warga negara sebagai pemilih maupun anggota parlemen dan pemimpin pemerintahan yang terpilih wajib memiliki ikatan batin. Pihak yang terpilih yang mewakili rakyatnya harus tahu persis apa yang bisa ia perjuangkan dalam memenuhi harapan para pemilihnya dalam bentuk pembuatan kebijakan atau regulasi.

Di Indonesia pemilihan anggota legislatif dilakukan melalui Pemilihan Umum (Pemilu) yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu merupakan sarana kedaulatan rakyat, dimana rakyat sendiri yang menentukan siapa yang bisa mewakilinya dilembaga perwakilan politik.



Menurut Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Kusnardi dan Ibrahim (1988:329 mengatakan bahwa pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Dan karenanya bagi suatu negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.<sup>266</sup>

Pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD pada Tahun 2014 merupakan salah satu bagian dari pemilihan umum yang memilih sebanyak 560 kursi DPR RI yang diperebutkan di 77 daerah pemilihan. Di tingkat DPRD Provinsi terdapat 2.112 kursi yang diperebutkan dalam 259 daerah pemilihan. Pada tingkat kabupaten/kota, terdapat 16.895 kursi di 2.102 daerah pemilihan. Kemudian 132 kursi dari 33 Provinsi diperebutkan untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kurang lebih terdapat 200 ribu caleg dari 12 partai nasional dan 3 partai lokal Aceh yang bertarung di Pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD pada Tahun 2014. Jumlah pemilih yang terdaftar sebanyak 185.822.507 jiwa yang tersebar di 546.278 TPS baik di dalam dan luar negeri.

Apakah Pemilu 2014 akan memberikan dampak positif bagi proses penyelenggaraan pemerintahan akan sangat ditentukan oleh kinerja anggota DPR, DPD maupun DPRD produk pemilu 2014, yang diukur dari kualitas produk politik seperti penetapan anggaran publik yang dilakukan bersama pemerintah atau pemerintah daerah, pengawasan atas kebijakan

---

266 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1998. Pengantar HTN Indonesia. Jakarta: CV. Sinar Bakti, Pusat Study HTN Fakultas Hukum UI

dan implementasi kebijakan yang dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah serta produk legislasi yang berdampak pada kesejahteraan masyarakat.

Secara umum pemilu legislatif tahun 2014 di Sulut dipandang belum juga menghasilkan apa-apa, baik DPR maupun sebagaimana DPRD disejumlah daerah telah melahirkan berbagai kontroversi. Mulai dari penolakan masyarakat terhadap keputusan pemilihan kepala daerah yang dilakukan oleh DPRD. Baik masyarakat, media maupun akademisi menilai DPRD akan kesulitan memproduksi pemimpin daerah yang berkualitas. Penilaian itu muncul atas ketidakpercayaan terhadap kelembagaan DPRD yang disebabkan oleh buruknya rekrutmen caleg yang dilakukan oleh parpol pada saat pemilu lalu. Kemudian kebiasaan buruk elit politik dengan gaya premanisme yaitu menggampangkan atau menghalalkan segala cara untuk terpilih sebagai anggota DPRD seperti manipulasi, intimidasi, mobilisasi hingga *money politic*. Ketidakpercayaan terhadap DPRD makin kuat manakalah sebagian besar anggota DPRD telah menggadaikan gaji-gaji mereka di Bank. Perbuatan ini menimbulkan kecurigaan bahwa jika gajianya sudah digadaikan, lantas biaya operasionalnya bersumber dari mana? Wajar jika ada ketakutan bahwa DPRD akan menggunakan cara lain untuk mendapatkan sumber pendapatan lain. Dibeberapa daerah program pembangunan sempat terhambat karena proses politik di DPRD mengalami kefakuman akibat perebutan jabatan parpol pada Alat Kelengkapan Dewan (AKD).

Ketidakpercayaan terhadap DPRD bukan tanpa alasan. Tahun lalu sebuah survei tentang Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) yang dilaksanakan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) menunjukkan bahwa dibandingkan dengan lembaga-lembaga lain seperti pemerintah daerah, pengadilan atau partai politik, DPRD adalah lembaga negara yang mempunyai indikator kinerja paling buruk untuk tahun 2013. Dengan tiga tingkat skor yang ditetapkan, yaitu 80-100

sebagai indikator kinerja yang baik, 60-79 untuk kinerja yang sedang, dan di bawah angka itu adalah indikator kinerja yang buruk, skor untuk kinerja DPRD adalah 36,62.<sup>267</sup>

Peristiwa yang memalukan juga terjadi manakala sebagian besar komponen anak muda bangsa sedang disemangati dengan perayaan hari lahirnya Sumpah Pemuda pada 28 Oktober 2014. Dua anggota DPR membanting meja sebagai bentuk protes pimpinan karena kalah dalam perebutan jabatan Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang ternyata dikuti dengan munculnya Pimpinan DPR tandingan akibat kekecewaan tidak mendapat jabatan.

Proses pelaksanaan pemilihan calon anggota legislatif (Pilcaleg) pada tahun 2014 masih diwarnai dengan berbagai persoalan mulai dalam tahapan persiapan, proses pelaksanaan maupun outputnya (keluaran). Permasalahannya sudah dimulai sejak penetapan partai politik peserta pemilu, rekrutmen penyelenggara pemilu, rekrutmen dan penetapan calon anggota legislatif (caleg), penyusunan Daftar Pemilih Tetap (DCT), kampanye, proses pemungutan suara dan rekapitulasi suara hingga kualitas anggota legislatif terpilih yang sebagiannya sangat diragukan kapasitasnya.

Verifikasi administrasi maupun verifikasi faktual yang dilakukan dalam rangka persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilu sesungguhnya terdapat beberapa partai politik yang tidak memenuhi persyaratan. Mulai dari persyaratan keterlibatan 30 persen keterwakilan perempuan dalam struktur partai, penggunaan rumah toko (ruko) yang dijadikan sekretariat partai sehingga tidak tampak adanya aktifitas politik parpol, kepengurusan ganda, rangkap jabatan kepengurusan diberbagai level, pengurus fiktif, pengangkatan pengurus tanpa pemberitahuan kepada yang bersangkutan, tidak adanya verifikasi faktual terkait keterpenuhan syarat memiliki 50% kepengurusan ditingkat kecamatan, serta adanya

<sup>267</sup> Opini Kompas edisi 31 Oktober 2014 oleh Ignas Kleden

ketertutupan metodologi sampling yang digunakan oleh KPU dalam melakukan verifikasi faktual jumlah keanggotaan disetiap Kabupaten/Kota.

Kelemahan penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014 dipicu juga oleh lemahnya profesionalisme dan integritas penyelenggara. Data KPU menyebutkan terdapat 2.433 anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU) di seluruh Indonesia melanggar aturan dalam pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden 2014 lalu. Bahkan 13 kasus di antaranya masuk dalam ranah hukum pidana. Penyelenggara pemilu yang telah diberhentikan tetap oleh DKPP sebanyak 102 orang, lima terkait pilpres. Dari 102 orang tersebut, sebanyak 52 orang adalah anggota KPU Kab/kota di mana 50 orang terkait pilpres, 45 anggota PPK, dan 7 anggota PPS. Kemudian anggota KPU yang telah diberi teguran oleh DKPP sebanyak 140 di mana 37 orang di antara mereka terkait pilpres. Rinciannya, sebanyak 7 anggota KPU RI, 7 anggota KPU Provinsi, 115 anggota KPU/KIP Kab/kota, 3 anggota PPK, dan 8 orang anggota PPS. Sementara berdasarkan putusan KPU Provinsi dan KPU Kab/kota yang menindak bawahannya baik pemberhentian sementara maupun teguran, yaitu sebanyak 1.463 orang diberhentikan sementara.

Rekrutemen caleg yang dilakukan oleh parpol terutama di daerah masih sangat diragukan soal mekanismenya. Warga negara yang sama sekali belum pernah terlibat dalam aktivitas kepemimpinan organisasi maupun aktivitas parpol dengan gampang direkrut dan menjadi caleg, sementara sebagian anggota/kader yang telah lama berkeringat membesarkan parpol kerap diabaikan. Parpol lebih peduli dengan pemilik modal, karena dapat membantu keuangan parpol pada saat kampanye dan parpol selalu membuka diri jika ada keluarga kepala daerah yang menggunakan parpolnya untuk ikut pilcaleg karena peluang keterpilihannya sangatlah besar. Akibatnya kelembagaan DPRD lebih banyak diisi oleh kalangan pemilik

modal dan keluarga para pejabat sementara kapasitas dan profesionalisme masih sangat diragukan.

Data Komisi Pemilihan Umum (KPU) menyatakan, partisipasi pemilih pada Pemilu Legislatif 2014 hanya mencapai 75,11 persen dan masih terdapat 24,89 persen pemilih tak menggunakan hak pilihnya. Berbagai indikasi penyebab munculnya angka tersebut karena tingginya sikap apatisme terhadap penyelenggara negara, ketidakpercayaan terhadap parpol maupun elit politik, kebingungan memilih parpol atau calon yang tepat, lebih memilih bekerja, tidak ada transaksi dengan caleg, kurangnya sosialisasi, tidak terdaftar sebagai pemilih, jarak rumah dengan TPS sangat jauh dan tidak mendapat pemberitahuan pada saat pemungutan suara.

Salah satu sarana untuk menjembatani komunikasi politik antara pemilih dengan partai politik adalah kampanye. Kampanye merupakan sarana penyampaian gagasan dan visi misi politik baik oleh parpol maupun caleg kepada pemilih yang pada akhirnya pemilih dapat membedakan gagasan dan visi misi politik antara parpol yang satu dengan parpol yang lain. Gagasan dan visi misi politik parpol yang sesuai dengan keinginannya diharapkan dapat mempengaruhi sikapnya pada saat pencoblosan di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Pada kenyataannya kampanye hanya berisi ajang hiburan dangdut para artis yang didatangkan dari ibu kota yang dikuti tarian dan joget dari masyarakat yang hadir. Peserta kampanye pun kerap hanya dimanipulasi dan dimobilisasi.

Masyarakat yang datang memenuhi TPS untuk mencoblos kecil kemungkinan dipengaruhi oleh kesadaran dan motivasi mengubah kehidupan bernegara menjadi lebih baik. Pemilih yang datang ke TPS lebih banyak telah dipengaruhi oleh adanya taransaksi baik uang tunai atau hadiah-hadiah lain yang dilakukan para caleg saat sebelum waktu pencoblosan. Angka golput dapat ditekan sesungguhnya bukan karena adanya kesadara, kebijakan atau keterlibatan KPU, tetapi

karena kuatnya transaksi yang sulit dikendalikan. Karena adanya transaksi dan hadiah itulah sehingga masyarakat begitu antusias datang ke TPS.

Persoalan lain yang dihadapi saat proses Pemilu tahun 2014 yaitu masalah logistik. Mulai dari terlambatnya distribusi, kekurangan jumlah kertas suara dan dokumen rekapitulasi, tertukarnya kertas suara sehingga terjadinya penundaan pencoblosan hingga kualitas logistik yang tidak baik seperti kotak suara yang berbahan kardus yang rawan rusak dan keamanannya diragukan, tinta sebagai tanda bukti pemilih telah memberikan suaranya juga ternyata mudah luntur, kertas suara yang rusak, kurangnya jumlah kertas suara dan kurangnya jumlah formulir.

Pemilihan Calon Legislatif pada Pemilu di Sulawesi Utara Tahun 2014 diikuti oleh 12 Partai politik dengan 60 caleg untuk DPR RI untuk memperoleh 6 kursi dan sebanyak 29 caleg DPD untuk memperoleh 4 kursi. Sedangkan persentase pemilihnya adalah sebesar 79,62 persen. Berdasarkan fenomena permasalahan pemilu yang telah diuraikan di atas maka sangat penting untuk dilakukan kajian atau penelitian yang mendalam mengenai permasalahan pilcaleg di Sulawesi Utara. Penelitian ini hendak mengungkap 1. permasalahan-permasalahan pilcaleg di Sulawesi Utara, 2. Faktor-faktor terjadi permasalahan tersebut serta 3. Cara-cara apa yang bisa dilakukan dalam rangka pencegahannya. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi pelaksanaan Pilcaleg Di Sulawesi Utara serta untuk melahirkan rekomendasi dalam rangka perbaikan-perbaikan untuk menghasilkan Pilcaleg lebih berkualitas kedepan.

Penelitian ini bersifat studi kasus dan menggunakan pendekatan kualitatif. Analisa dilakukan dengan metode deskriptif, dengan pengumpulan data melalui wawancara mendalam. Adapun nara sumber dalam penelitian ini terdiri dari; penyelenggara pemilu (KPUD, Bawaslu, Panwaslu,

PPK, PPS, Panwascam, KPPS, PPL) partai politik, pemerintah daerah (Kesbangpol dan Dinas Capil dan Kependudukan), Masyarakat (Tim Seleksi, pemilih) dan Akademisi

Dalam tahap persiapan peneliti membuat pedoman wawancara yang berisi pertanyaan-pertanyaan mendasar yang berkembang dalam wawancara. Pada tahap pelaksanaan, peneliti melakukan wawancara berdasarkan pedoman yang dibuat. Setelah wawancara dilakukan, peneliti melakukan analisis data dan interpretasi data sesuai dengan langkah-langkah yang telah disepakati bersama dalam FGD tahap pertama.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data wawancara dengan stekholder, menghadiri kegiatan-kegiatan yang terkait kepemilihan seperti evaluasi Pemilu oleh KPUD dan Bawaslu Provinsi Sulut serta pengumpulan dokumen-dokumen yang terkait yang terkait kepemilihan seperti laporan-laporan masyarakat tentang pelanggaran Pemilu dan opini masyarakat lewat Media lokal.

Pembahasan penelitian disajikan berdasarkan sistematika sebagai berikut :

1. Pendahuluan
2. *Electoral Law*
3. *Electoral Process*
4. Pasca Pemilu
5. Rekomendasi

## **2. *Electoral Law***

### **a. Kerangka Hukum**

Konflik menjadi salah satu fenomena yang sangat menonjol pada Pemilu 2014 di Sulawesi Utara. Konflik itu melibatkan antar sesama penyelenggara, konflik penyelenggara dengan peserta pemilu dan calon legislatif (celeg), konflik antar caleg dalam partai yang berbeda maupun dengan partai yang sama

serta konflik yang melibatkan pemilih. Beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya konflik pada saat persiapan Pemilu maupun saat pelaksanaan Pemilu disebabkan oleh ketatnya kompetisi untuk memenangi Pemilu termasuk dalam hal memperbutkankursi, lemahnya profesionalisme penyelenggara, ketidaksiapan partai politik dan aturan perundang-undangan atau aturan-aturan lainnya yang tidak memadai

Konflik terjadi akibat dukungan peraturan perundang-undangan ataupun aturan-aturan lainnya kerap menimbulkan multitafsir, saling bertentangan antara aturan yang satu dengan aturan lainnya, aturan yang amat sulit diimplementasikan di daerah serta adanya kejadian yang dianggap bermasalah namun tidak ada satupun pasal atau regulasi yang mengatur tentang itu. Sebagai contoh kasus Komisioner KPU Kota Manado yang terdiri dari 3 (tiga) orang yang diberhentikan DKPP melakukan gugatan atas putusan tersebut di PTUN. Materi gugatan mereka adalah soal tindak lanjut keputusan DKPP melalui SK KPU Provinsi. Proses hukum PTUN masih sedang berproses, namun pelantikan komisioner pengganti ketiganya sudah dilakukan. Padahal keputusan PTUN bisa saja memenangkan penggugat. Jika gugatan itu menang, maka kewajiban institusi untuk mengembalikan jabatan tersebut kepada penggugat. Tapi masalahnya jabatan itu sudah diisi oleh orang lain.

Oleh karenanya, perlu payung hukum tentang pengisian komisioner pengganti tidak boleh dilakukan sebelum keputusan PTUN. Proses pelantikan komisioner pengganti bisa saja mempengaruhi keputusan PTUN. Hasil PSU di Kota Manado sebagaimana keputusan MK ternyata tidak memiliki perbedaan komposisi suara sebagaimana dengan hasil Pemilu. Tetapi penggugat dinyatakan kalah oleh PTUN, hal ini kemungkinan besar PTUN terpengaruh dengan telah berjalannya proses pelantikan pengganti komisioner.<sup>268</sup>

---

268 Wawancara dengan Derby Taroreh, salah satu komisioner Maado yang diberhentikan DKPP, Selasa 13 Januari 2014



Problematika lainnya yang muncul dalam proses pemilu legislatif di Sulut adalah, adanya ketentuan yang mengatur keharusan pengunduran diri anggota DPRD jika yang bersangkutan pindah partai politik yang tidak secara konsisten diterapkan.<sup>269</sup> Sebagai contoh di Sangihe, Fri Jhon Sampakang merupakan anggota DPRD periode 2009-2014 dari PDIP. Kemudian menjelang Pemilu 2014 yang bersangkutan pindah ke Partai Gerindra. Namun sampai tahapan Pemilu 2014 sudah dilaksanakan yang bersangkutan tetap sebagai anggota DPRD. Tidak terjadi sebagaimana ketentuan harus mengundurkan diri jika yang bersangkutan pindah parpol. Bahkan yang bersangkutan terpilih kembali dan sekarang menjabat sebagai wakil ketua DPRD setempat. Dasar bahwa yang bersangkutan tetap sebagai anggota DPRD bahwa sejak pengunduran diri beliau ternyata pimpinan DPRD tidak pernah mengagendakan rapat paripurna terkait pengunduran diri yang bersangkutan.

Hal yang sama juga terjadi dalam proses pergantian antara waktu anggota (PAW) anggota DPRD. Dalam ketentuan yang ada proses pergantian antar waktu wajib melibatkan unsur-unsur seperti partai politik, KPUD, pemerintah daerah maupun pimpinan DPRD. Jika dalam proses tersebut salah satu unsur di atas tidak ada, maka proses PAW tidak dapat dilanjutkan. Ketentuan ini seringkali dipolitisir untuk menggagalkan proses PAW seseorang. Hal ini diperparah dengan belum adanya ketentuan perundang-undangan atau produk hukum perihal yang mengatur sanksi bagi unsur-unsur yang menghambat proses PAW.

Oleh karenanya ke depan, diperlukan produk hukum yang memuat tahapan prosedur dari setiap unsure dalam proses PAW. Setiap unsur perlu dipertegas apa yang menjadi kewenangannya dan sanksi hukum jika salah satu unsur tidak menjalankan kewenangan tersebut. Pengalaman selama ini bahwa kewenangan yang dijalankan salah satu unsur

---

269 Hasil FGD dengan KPUD-se Sulut 15 Desember 2014

akan sangat tergantung pada *political will* dari unsur pejabat yang bersangkutan. Tidak ada satupun produk hukum yang menjelaskan perihal sanksi atas tindakanya menghalangi proses PAW.

Selain itu, produk hukum lain yang perlu ditambahkan terkait proses PAW adalah jangka waktu yang harus dilakukan oleh setiap unsur yang berwenang.<sup>270</sup> Misalkan berapa hari pengusulan PAW itu berada di meja kepala daerah. Jika telah melewati ketentuan waktu sebagaimana dimaksud, maka pengusulan itu dianggap telah berposes. Dengan demikian tidak ada lagi pejabat atau unsur yang sengaja menghambat proses PAW.

Kasus lainnya yang juga sangat menonjol pada saat pemilu legislatif di Sulut adalah, soal rekrutmen calon legislatif yang menimbulkan banyak masalah. Mulai dari pendaftaran caleg pada lebih dari satu parpol, caleg yang belum cukup umur, ijazah yang bermasalah hingga keterlibatan caleg pada tindakan-tindakan amoral. Lolosnya caleg-caleg yang tidak memenuhi syarat tersebut dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa tugas dan kewenangan KPU untuk pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD hanya sebatas pada verifikasi administrasi. KPUD menurut aturan tidak diberikan kewenangan untuk melaksanakan verifikasi faktual.<sup>271</sup> Padahal manipulasi data kerap dilakukan oleh para caleg dalam rangka memenuhi ambisinya.

Peraturan KPU nomor 15 Tahun 2013 yang mengatur ukuran baliho dan spanduk juga telah menimbulkan multitafsir bagi penyelenggara, antar penyelenggara maupun dengan kontestan Pemilu.<sup>272</sup> Multitafsir disebabkan karena baik baliho maupun spanduk tidak memiliki kejelasan definisi sehingga

---

270 Wawancara dengan Yurnie Sendow, mantan Ketua KPU Minahasa Selatan, 17 November 2014

271 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

272 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

tidak ada keseragamana pemahaman. Untuk menghindari konflik akibat ketidaksepahaman mengenai ketentuan ukuran spanduk maupun balih, ke depan perlu dibuat aturan yang lebih jelas.

Problematika lainnya yang sering muncul dalam proses pemilu dan berdampak pada terjadinya konflik antar penyelenggara pemilu di daerah adalah seringnya terjadi keterlambatan surat edaran yang dibuat penyelenggara di tingkat pusat.<sup>273</sup> Di Kota Bitung dan Kota Manado, misalnya perdebatan soal sah atau tidak sahnya jika membuka kotak suara yang memicu konflik antar penyelenggara pemilu. KPUD menggunakan dasar pembukaan kotak berdasarkan surat edaran Bawaslu namun panwaslu setempat tidak mengizinkan membukanya karena panwaslu setempat belum menerima surat edaran tersebut. Sementara pembukaan kotak sudah sangat mendesak saat itu sehubungan dengan kelengkapan berkas untuk sidang di MK.

Untuk mengatasi hal tersebut ke depan, dibutuhkan standar operasional prosedur (SOP) tentang pembuatan dan pengedaran surat-surat resmi dari penyelenggara di tingkat pusat dan kemudian untuk diserahkan di daerah. SOP tersebut berisi tentang prosedur pengedaran dan waktu pembuatan dengan waktu tiba. Selain itu, perlu juga ada perlakuan khusus tentang waktu tiba bagi daerah-daerah di perkotaan dengan daerah-daerah pedalaman, perbatasan maupun daerah-daerah laut. Hal ini karena keterlambatan surat edaran dari pusat selain menimbulkan konflik di aras bawah juga kerap juga berakibat pada terganggunya tahapan pemilu.

Hal lain yang menjadi persoalan dalam proses pemilu di Sulut adalah adanya produk hukum kepemiluan memiliki kendala manakalah diterapkan di daerah. Sebagai contoh, ketentuan soal batasan hari kerja seperti laporan atau aduan

---

273 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

masyarakat yang berkaitan dengan sengketa hukum yang menurut ketentuan harus diajukan paling lambat 3 hari setelah pelaksanaan,<sup>274</sup> dimana lewat batas waktu tersebut akan dinyatakan kadaluarsa . Padahal jika dilihat dari geografi di Sulawesi Utara sangat beragam, khususnya pada daerah-daerah yang hanya bias dijangkau dengan transportasi laut, seperti daerah perbatasan, ketentuan 3 (tiga) hari sebagai batas maksimal pengajuan sengketa hukum atau pengaduan masyarakat tentu saja sangat kurang, dibanding dengan daerah yang bisa dilalui dengan transportasi udara. .

## b. Penyelenggara

Indikator keberhasilan Pemilihan Umum (Pemilu) sangat ditentukan oleh persiapan dan proses penyelenggaraan Pemilu serta hasil yang dicapai yaitu melahirkan anggota DPR, DPD dan DPRD yang berkualitas. Penyelenggara yang profesional, independen dan berintegritas memberikan pengaruh besar terhadap kualitas DPR, DPD dan DPRD.

Pemilu 2014 di Sulawesi Utara masih menyisakan persoalan terkait dengan penyelenggara Pemilu. Hal ini tercermin dari adanya engaduan masyarakat ke Mahkamah Kontitusi terkait dengan penyelenggara Pemilu di Sulawesi Utara sebanyak 50 kasus,<sup>275</sup> serta memberhentikan 4 penyelenggara serta teguran keras terhadap sejumlah penyelenggara baik di KPU Provinsi maupun di KPU Kota Manado oleh DKPP.<sup>276</sup>

Faktor profesionalisme, integritas dan independensi penyelenggara sangat ditentukan pada faktor mekanisme seleksi maupun tim seleksinya. Selama ini proses penerimaan penyelenggara belum dilakukan secara ketat, artinya masyarakat

274 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

275 Parludem 2014: Potret Pemilu dalam sudut pandang sengketa

276 Mereka yang diberhentikan yaitu tiga (3) orang KPU Kota Manado dan 1 orang KPU dari Kabupaten Minahasa Utara. Menurut DKPP bahwa pemecatan dilakukan sehubungan Keputusan Komisioner KPU Manado yang merubah data tanpa melibatkan saksi peserta Pemilu dan DKPP menilai keputusan tersebut merupakan perbuatan yang bertentangan dengan perundang-undangan.

siapa saja dengan berlatar belakang apa saja boleh menjadi penyelenggara sepanjang ia memenuhi persyaratan seleksi seperti ketentuan administrasi maupun lulus ujian. Ketentuan penguasaan kepemiluan dari aspek akademis maupun pengalaman kepemimpinan belum menjadi prasyarat utama. Bahkan pengisian penyelenggara lebih banyak dimanfaatkan oleh masyarakat yang hanya sekedar mencari pekerjaan atau kebutuhan ekonomi, bukan diisi oleh mereka yang sudah matang dari aspek kepemimpinan ataupun kepemiluan.

Terdapat dua aspek yang kerap melandasi pengangkatan tim seleksi selama ini yaitu aspek ketokohan dan aspek proporsionalisme. Tim seleksi biasanya dari tokoh-tokoh masyarakat seperti tokoh agama maupun tokoh pendidikan yang bergelar pendidikan tinggi walaupun ketokohan mereka tidak ada korelasi langsung dengan kepemiluan. Dari aspek proporsionalisme ditunjukkan dengan pembagian jatah tim seleksi berdasarkan unsur keagamaan dan keseimbangan antara perempuan dan laki-laki. Akhirnya penyelenggara pemilu yang merupakan produk tim seleksi menggambarkan keberagaman sebagaimana komposisi tim seleksi.

Namun demikian, aspek ketokohan maupun aspek proporsionalisme sebagai tim seleksi sulit melahirkan penyelenggara yang independen ataupun profesionalisme karena kebanyakan dari mereka berafiliasi atau memiliki hubungan secara emosional dengan elit-elit politik di daerah sehingga keputusan-keputusan mereka kerap diintervensi oleh elit-elit politik tersebut. Itulah sebabnya pelanggaran penyelenggara kepemiluan di Sulawesi Utara didominasi oleh tindakan-tindakan keberpihakan penyelenggara terhadap kelompoknya. Bahkan ada tim seleksi yang menjadi penghubung antara elit politik dengan penyelenggara dalam rangka pemenuhan kepentingan politik.

Sebagai contoh, pada saat rekrutmen KPUD Provinsi Sulawesi Utara, ada salah satu calon yaitu Ferdinan Suwawa

dinyatakan lolos seleksi berkas padahal beliau saat itu masih tercatat sebagai salah satu pengurus partai politik padahal ketentuan perundang-undangan sebagaimana Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu mensyaratkan bahwa calon anggota KPUD bukan berasal dari pengurus partai politik.

Masalah di atas dapat diminimalisir jika ke depan, persyaratan menjadi anggota Tim Seleksi harus dilakukan secara ketat. Selain pengalaman kepemiluan, syarat integritas harus menjadi hal utama<sup>277</sup>. Oleh karena itu perlu direkomendasikan tentang penanganan pelanggaran kode etik tim seleksi oleh DKPP.

Problematika lainnya yang terkait dengan masalah penyelenggara pemilu dalam pileg 2014 adalah soal proses penetapan penyelenggara dengan tahapan awal pelaksanaan pemilu<sup>278</sup>. Proses rekrutmen penyelenggara pemilu yang dilakukan bersamaan dengan berjalannya tahapan pemilu, memunculkan ketidaksiapan atau kekuangpahaman penyelenggaraterhadaptahapanyangakandihadapi. Penguasaan dan kemampuan kepemiluan bagi komisioner yang masih terbatas (pemahaman regulasi, administrasi maupun teknis operasional) di satu sisi, dan konsolidasi tim penyelenggara belum terbangun tapi sudah langsung diperhadapkan pada pekerjaan tahapan pemilu yang sesungguhnya membutuhkan perhatian dan pelatihan khusus, di sisi lain, telah mengakibatkan rendahnya kualitas penyelenggaraan pemilu.

Selain itu, proses pengangkatan KPPS dan PPS yang melalui usulan kepala desa rentan menjadikan penyelenggara tidak independen. Kepala daerah yang memiliki kepentingan terhadap penyelenggaraan Pemilu kerap mengintervensi kepala desa agar memenangkan parpol dari kepala daerah.

---

277 Wawancara dengan Drs Max Rembang, Ketua Tim Seleksi KPUD Kota Bitung Tahun 2013, Senin 17 November 2014

278 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se-Sulut, 15 Desember 2014

Sehingga intervensi yang sama pula dilakukan kepala desa kepada anggota PPS dan KPPS yang diusulkannya.

Sebanyak 16 personil Panitia Pemungutan Suara (PPS) dari berbagai desa di wilayah kecamatan Ratahan, Ratahan Timur, Pasan dan Tombatu Utara, kabupaten Minahasa Tenggara (Mitra), misalnya diberhentikan karena dinilai memiliki sikap tidak netral saat pemilu legislatif. Keputusan merupakan bagian dari tindak lanjut Surat KPU RI, Nomor 331/KPU/IV/2014, perihal Evaluasi Kinerja KPU/KPU Provinsi/Kabupaten/Kota/PPK/PPS serta KPPS.<sup>279</sup>

Keputusan tersebut diperkuat oleh hasil evaluasi KPUD yang menyatakan bahwa penyelenggara tersebut telah secara sengaja melakukan pelanggaran kode etik dan ada pula yang selama pemilu tidak lagi melaksanakan tugas yang diamanatkan kepada mereka. Keenambelas (16) personil PPS yang diganti itu, terdiri dari 13 orang dari semua desa di Wioi Raya, Satu personil PPS Liwutung, Kecamatan Pasan, Satu personil PPS kelurahan Wawali, Kecamatan Ratahan dan Satu personil PPS desa Kuyanga, Kecamatan Tombatu Utara.

Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Minahasa Selatan (Minsel) juga mengganti semua personil KPPS yang telah bertugas pada Pemilihan Legislatif (Pileg) pada tanggal 9 April 2014, karena ditemukannya banyak indikasi kecurangan pada pelaksanaan pileg, adanya aksi protes dari masyarakat, serta gugatan dari partai politik (parpol) tertentu.<sup>280</sup> Di Kecamatan Tumpaan, sejumlah anggota PPK dipecat KPUD karena memobilisasi masyarakat untuk melakukan pertemuan dengan salah satu calon anggota DPD Prof Lucky Sondakh.<sup>281</sup>

Banyaknya kasus aduan masyarakat terhadap eksistensi penyelenggara pemilu di Sulawesi Utara mengindikasikan bahwa sebagian penyelenggara pemilu masih bermasalah dari

279 Dikutip di harian Tribun Manado edisi Rabu 28 Mei 2014

280 Dikutip dalam Portan Rundown of Manado edisi 16 Juni 2014

281 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

aspek integritas (masalah moral, pelanggaran administrasi, etika dan pidana), tidak independen, tidak diakui, tidak dipercaya (legitimasi) dan kemampuan kapasitas SDM yang sangat terbatas<sup>282</sup>. Penilaian tersebut dipertegas pula dengan keputusan DKPP yang memberhentikan sejumlah komisioner KPU dan terdapat sebagian pula mendapat peringatan keras.

Pembehentian penyelenggara Pemilu di beberapa tempat di Sulawesi Utara mengindikasikan bahwa proses rekrutmen maupun kapasitas SDM penyelenggara masih bermasalah, oleh karena itu untuk mendapatkan penyelenggara pemilu berintegritas terutama di tingkat *ad-hoc* maka pengangkatannya perlu dilakukan oleh KPUD, bukan oleh aparat desa.

Persoalan lainnya yang terkait dengan rekrutmen penyelenggaraan pemilu adalah, adanya persyaratan penyelenggara yang mengamanatkan harus memiliki ijazah SMA dan sederajat yang sulit dipenuhi, terutama di wilayah pedesaan. Untuk mengatasi hal ini, yang bias dilakukan mengangkat dan mengusulkan mereka yang berprofesi sebagai PNS seperti guru sebagai petugas KPPS. Sayangnya seruingkali dalam seteiapa penyelenggaraan pemilu (pileg maupun pilkada), PNS ini kerap menjadi alat mobilisasi dari calon-calon tertentu.

Pada saat pilkada misalnya, PNS dijadikan mesin politik oleh calon incumbent, kemudian pada saat pemilu legislatif atau pemilu presiden, PNS dijadikan alat mobilisasi oleh kepala daerah untuk memenangkan partai politiknya. Akibatnya, dimana parpol dari kepala daerah berasal, maka parpol itulah yang memenangi pemilu di daerah itu. Misalnya PAN di Kotamobagu, PKPI di Bitung, Golkar di Tomohon dan Minsel, PDIP di Minahasa dan Mitra, Sitaro dan Sangihe, Partai Demokrat di Manado.

---

282 Wawancara dengan Maxi Egeten, mantan Ketua Panwas Minsel, 17 November 2014



Sementara itu dari aspek pengawasan, pengawasan penyelenggara pemilu di sulut pada tahun 2014 sangat lemah sampai ditingkat *ad-hoc*. Minimnya aspek pengawasan ini telah mengakibatkan ketidakprofesionalan dan tidak independen penyelenggaraan pemilu. Tindakan ini diperparah karena adanya hubungan antara penyelenggara di tingkat *ad-hoc* dengan para calon anggota legislatif memiliki hubungan kekerabatan yang sangat erat yang didasari kesamaan kampung, agama, kekerabatan, serta hubungan kekeluargaan, sehingga penyimpangan sulit terhindarkan. Selain itu, faktor kemiskinan dan pendapatan ekonomi penyelenggara yang minim, terutama dibagian pedesaan dan pedalaman, memberi peluang terjadinya berbagai transaksi.

Tidak profesionalisme penyelenggara ditingkat *ad-hoc* dipicu pula oleh tidak efektifnya pelaksanaan bimtek (bimbingan teknis) oleh penyelenggara di atasnya. Minimnya waktu bimtek mengakibatkan proses pembimbingan yang hanya asal-asalan, serta tidak semua penyelenggara yang dilibatkan, menjadi faktor yang lain yang mengakibatkan penyelenggara pemilu di daerah kurang profesional.<sup>283</sup> Hal itu semakin diperparah, manakalah pengangkatan PPK, PPS dan KPPS dengan jarak tahapan pemilu yang sangat dekat sehingga penguasaan teknis, penguasaan regulasi dan konsolidasi tim belum benar-benar siap.

Penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas sangat ditentukan pula oleh adanya dukungan staf penunjang kegiatan operasional penyelenggara pemilu. Namun yang menjadi masalah adalah keterbatasan jumlah tenaga staf organik, sehingga untuk melengkapinya biasanya meminjam tenaga PNS dari pemerintah daerah setempat. Kondisi ini kerap bermasalah karena loyalitas PNS milik pemerintah daerah lebih tundak kepada perintah atasannya daripada mengikuti

---

283 Wawancara dengan Bapak Ruddy Pakasi, anggota KPPS Ranotana Kota Manado, Desember 2014

komando dari penyelenggara pemilu.<sup>284</sup> Bahkan terdapat seorang staf sekretariat di KPU Sangihe bernama Freddy Barahama terbukti dalam proses hukum telah melakukan pengelembungan suara untuk kepentingan incumben.<sup>285</sup>

Kualitas pemilu juga sangat ditentukan oleh pola pengawasan pemilu yang baik. Kewenangan panitia pengawas (panwas) yang hanya sebatas memberikan rekomendasi terhadap setiap pelanggaran pemilu justru sangat menghambat terlaksananya pemilu yang berkualitas.<sup>286</sup> Panwas diberikan senjata yang hanya memiliki teropong tetapi tidak punya peluru. Panwas bisa saja mengungkapkan semua pelanggaran yang ditemukannya tetapi belum tentu pelanggaran itu bisa sampai pada keputusan yang mengikat (eksekusi). Temuan yang bersifat pelanggaran pidana direkomendasikan kepada polisi, pelanggaran yang bersifat administrasi direkomendasikan kepada KPU dan pelanggaran yang terkait etik di rekomendasikan ke DKPP. Itulah sebabnya muncul keresahan masyarakat akibat banyak terjadi pelanggaran tapi tidak tuntas penyelesaiannya sampai ke tahap eksekusi. Panwas hanya dibatasi pada monitor dan melapor pelanggaran, tapi tidak bisa sampai pada tahap memberikan saksi terhadap pelaku pelanggaran.

Pada masa uji publik, dalam hal adanya pengaduan masyarakat atau didapatinya ada caleg yang bermasalah dari aspek moral, atas dasar ketentuan yang ada, KPUD tidak punya kewenangan untuk mendiskualifikasi caleg yang bersangkutan. KPUD hanya bisa mengembalikan lagi berkas calon yang bersangkutan kepada partai politik pengusung. Hal ini mengisyaratkan bahwa KPUD ternyata tidak diberikan kewenangan untuk mengeksekusi caleg-calag yang bermasalah.<sup>287</sup>

---

284 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD Se Sulawesi Utara 15 Desember 2014

285 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD Se Sulawesi Utara 15 Desember 2014

286 Evaluasi Bawaslu Sulut dan Panwas se Sulut November 2014

287 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD Se Sulawesi Utara 15 Desember 2014

Selain itu, banyak caleg yang lolos tapi tidak memenuhi syarat dikarenakan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menyebutkan bahwa tugas dan kewenangan KPUD untuk pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD hanya sebatas pada verifikasi administrasi.<sup>288</sup> KPUD tidak diberikan kewenangan untuk melaksanakan verifikasi faktual. Kenyataannya, manipulasi data kerap dilakukan oleh para caleg agar lolos persyaratan pencalonan.

Persolan lainnya yang sering muncul dalam terkait penyelenggara pemilu adalah lemahnya koordinasi intra penyelenggara pemilu maupun antar penyelenggara pemilu dengan instansi terkait. Padahal, koordinasi dan hubungan penyelenggara dengan instansi terkait seperti pemerintah daerah dan kepolisian, misalnya sangat mempengaruhi hasil pemilu yang berkualitas. Namun koordinasi tersebut sering terkendala oleh keterbatasan anggaran. Misalnya penerbitan alat peraga kampanye (APK) yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Kesbangpol sering terkendala akibat keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Sehingga banyak sekali APK yang masih rapih terpasang walaupun masa kampanye sudah selesai. Pelibatan pihak kepolisian dalam sejumlah tahapan tertentu kerap mengalami kendala akibat keterbatasan anggaran penyelenggara untuk membiayai makan dan minum petugas yang terkait.<sup>289</sup>

Selain itu, sejumlah penyelenggara tidak menunjukkan kinerja terbaik mereka karena masalah keterbatasan anggaran tersebut. Sebagai contoh, pembayaran dana operasional Panitia Pengawas Lapangan (PPL) pemilihan umum (Pemilu) Minahasa Selatan (Minsel) tidak sempat dibayar pada bulan Desember tahun 2013, meskipun mereka telah memasukan laporan kegiatan kepada Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu)

288 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD Se Sulawesi Utara 15 Desember 2014

289 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD Se Sulawesi Utara 15 Desember 2014

Minsel. Awalnya setiap bulan mereka menerima Rp 325 ribu.<sup>290</sup>

Keterbatasan anggaran juga menyebabkan terjadinya Pengurangan dan pemberhentian tenaga Petugas Pengawas Lapangan (PPL). Sejumlah PPL terpaksa tidak dipekerjakan lagi setelah surat keputusan (SK) mereka tidak diperpanjang oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kabupaten Minahasa Selatan (Minsel). Sebanyak 131 orang PPL tidak diperpanjang lagi SK-nya sehingga petugas PPL yang ada hanya tersisa 356 orang. Pengurangan PPL tersebut di tiap kecamatan bervariasi jumlahnya. Ada kecamatan yang dikurangi tiga orang, ada yang lima orang, bahkan ada yang 20 orang. Hal tersebut dikarenakan selain memang dana terbatas, PPL yang tidak diperpanjang SK-nya, dianggap kurang aktif dalam melaksanakan tugas mereka.

Masalah anggaran juga menyebabkan pengunduran diri sebagian PPS dan KPPS Kecamatan Wori. Pengunduran diri terjadi dikarenakan biaya operasional PPS yang sebelumnya Rp 650 ribu per bulan menjadi Rp 290 ribu. Turunnya biaya operasional memberatkan PPS yg ada, terutama mereka yang bertugas di daerah kepulauan. Padahal tanggung jawab mereka sangat besar dan juga tugasnya sangat berat.<sup>291</sup>

Keterbatasan anggaran juga sangat mempengaruhi pula kinerja Pantarlih. Selama ini proses verifikasi daftar pemilih sering bermasalah diakibatkan oleh kinerja pantarlih yang tidak profesional. Salah satu faktor penyebab adalah keterbatasan anggaran tunjangan.<sup>292</sup>

### c. Petujuk Pelaksana (Juklak)) dan Petunjuk Teknis (Juknis) yang Tidak dengan Kondisi Daerah

Permasalahan pemilu juga kerap terjadi akibat adanya juknis

290 Sumber harian Tribun Manado, edisi 14 Februari 2014

291 Sumber harian Tribun Manado, edisi 1 April 2014

292 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut 15 Desember 2014

(petunjuk teknis) dan juklak (petunjuk pelaksana) yang bertentangan dengan kondisi di daerah seperti adanya tahapan-tahapan pemilu yang disusun KPU Pusat yang bertepatan dengan hari-hari ibadah bagi golongan-golongan agama di daerah. Sebagai contoh, ada tahapan yang dilakukan di hari minggu padahal umat nasrani harus berada di gereja pada hari itu. Ada tahapan yang dilakukan pada Sabtu, padahal warga advent harus berada di rumah ibadah pada hari itu dan tahapan pada hari Jumat yang mengganggu umat muslim yang harus melakukan sholat jumat. Jika tahapan dilakukan pada hari-hari keagamaan maka baik penyelenggara, kontestan maupun masyarakat pasti tidak akan terkonsentrasi menghadapi tahapan tersebut sehingga sering mengganggu proses pemilu di daerah.<sup>293</sup>

### 3. Proses Pemilu (*Electoral Process*)

#### a. Pemutahiran Data Pemilih

Masalah klasik dalam setiap kali pelaksanaan pemilu adalah prosedur penetapan DPT. Terdapat beberapa faktor sehingga DPT sering bermasalah dan salah satu diantaranya adalah kinerja Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih). Permasalahan data pemilih yang disusun oleh pantarlih kebanyakan tidak dapat disempurnakan dengan baik akibat masa kerja mereka hanya dalam kurun waktu dua bulan. Waktu yang disediakan tersebut dianggap tidak sesuai dengan volume pekerjaan yang dihadapi. Karena dikejar waktu, maka kualitasnya sangat buruk. Kualitas DPT juga sering bermasalah karena anggaran tunjangan bagi tenaga pantarlih sangat terbatas.<sup>294</sup> Oleh karena itu untuk menyusun DPT yang berkualitas maka hal-hal yang perlu dilakukan adalah memperpanjang masa kerja pantarlih dan menaikkan anggaran untuk tunjangan mereka.

293 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut 15 Desember 2014

294 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

Permasalahan DPT juga disebabkan oleh lemahnya partisipasi masyarakat dan partai politik dalam mengawal proses terbentuknya DPT. Selama ini parpol baru akan mempersoalkan masalah DPT manakalah parpolnya kalah dalam kompetisi. Sementara itu, ketidakpedulian masyarakat akan persoalan DPT lebih dikarenakan adanya anggapan bahwa bahwa pemilu itu adalah urusan dari penyelenggara. Masyarakat menganggap bahwa kewajibannya adalah hanya sebatas memberikan suara di TPS pada saat pemungutan suara. Masyarakat belum disadarkan bahwa kualitas pemilu sangat ditentukan pula oleh partisipasi masyarakat dalam penyusunan DPT.

Akibat kurangnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan DPT maka timbul banyak sekali masalah seperti ada masyarakat yang sudah bertahun-tahun tercatat sebagai warga setempat tapi tidak tercatat pada DPT dan sebaliknya ada yang bukan sebagai warga setempat namun tercatat dalam DPT. Bahkan ada dua remaja yang masih duduk di bangku sekolah dan belum cukup umur mencoblos surat suara. DP alias Devi, masih berusia 15 tahun dan tercatat sebagai pelajar SMP dan SRK alias Sri, tercatat sebagai siswa SMA kelas 2. Keduanya ikut memilih di TPS 5 Lingkungan 4 Kelurahan Karame, Kecamatan Singkil, Manado<sup>295</sup>

#### b. Registrasi Partai Politik Peserta Pemilu

Proses pemenuhan persyaratan partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu di Sulawesi Utara ditandai dengan berbagai macam tindakan manipulasi yang dilakukan parpol. Syarat parpol harus memiliki sekretariat ternyata banyak dimanipulasi dengan peminjaman rumah pengurus atau penyewaan rumah toko (ruko). Sehingga untuk memperketat persyaratan tersebut diperlukan produk hukum yang mengatur

---

295 Sumber Koran Tribun Manado, edisi 10 April 2014

tentang perlunya sertifikat hak kepemilikan sekretariat dari pengurus parpol.

Pengisian pengurus sebanyak 30 persen dari keterwakilan perempuan sering pula dimanipulasi. Sejumlah perempuan mengaku bahwa ia sama sekali tidak dimintai persetujuan untuk menjadi pengurus parpol tertentu. Bahkan ada seorang yang sudah diterima sebagai CPNS, tetapi namanya masih tetap dimasukkan dalam struktur kepengurusan. Oleh karena itu SK kepengurusan yang dimasukkan ke KPU sebagai syarat administrasi perlu dilengkapi dengan surat pernyataan kesediaan menjadi pengurus. Hal itu untuk menghindari pencaplokan sepihak oleh partai politik.

Selain adanya pengurus yang tidak dimintai persetujuan menjadi pengurus, kepengurusan parpol di daerah ditemukan juga pengurus ganda. Artinya ada satu nama tapi masuk dalam dua struktur kepengurusan di parpol yang berbeda. Untuk itu SK struktur kepengurusan harus pula dilengkapi dengan biodata lengkap pengurus.

Hal lain yang menjadi problematika dalam registasi peserta pemilu adalah penentuan partai politik peserta pemilu. Dalam regulasi yang ada persyaratan partai peserta pemilu hanya ditentukan faktor teknis dan administratif seperti kelengkapan kepengurusan di setiap daerah, syarat 30 persen kepengurusan perempuan, sekretariat dan lain-lain. Tetapi syarat yang sangat substantif terhadap tugas dan fungsi parpol tidak menjadi sebuah kewajiban untuk memenuhi persyaratan. Syarat substantif tersebut seperti apakah parpol itu telah mendapat pengakuan publik, apakah parpol itu telah berdedikasi sehingga layak mengikuti pemilu dan yang paling penting apakah ada visi misi dari parpol tersebut yang isinya berbeda dengan parpol-parpol sebelumnya. Jika visi misinya sama dengan parpol terdahulu, maka patut diduga bahwa keikutsertaan parpol tersebut hanya dalam rangka ambisi dalam

perebutan kekuasaan pemerintahan, bukan untuk kepentingan publik.

### c. Pencalonan Caleg: Pemenuhan *Parliamentary Threshold* vs Kapabilitas Caleg

Tujuan diselenggarakannya pemilu adalah untuk melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas sehingga tujuan bernegara yaitu terciptanya masyarakat adil makmur dan sejahtera akan terpenuhi. Untuk mendapatkan pemimpin yang berkualitas maka proses rekrutmen pemimpin menjadi indikator penting. Sistem pemilu seperti apapun yang digunakan, tetapi jika faktor rekrutmen tidak dibenahi maka sistem tersebut tidak akan menghasilkan pemimpin yang berkualitas.<sup>296</sup>

Rekrutmen caleg menjadi salah satu permasalahan utama pelaksanaan Pemilu di Sulawesi Utara baik dari aspek persyaratan maupun aspek kualitas caleg. Adapun masalah-masalah rekrutmen caleg yang sempat terpantau adalah *pertama*, di Kabupaten Minahasa ada anggota masyarakat yang menjadi caleg oleh PDIP tetapi belum memenuhi syarat dari aspek umur dan melanggar peraturan KPU Nomor 13 tahun 2013.<sup>297</sup> *Kedua*, Di Kota Manado, Partai Demokrat memasang sebuah spanduk di jalan yang berisi penawaran bagi masyarakat siapa saja untuk menjadi caleg di partai itu<sup>298</sup>. *Ketiga*, syarat keterwakilan 30 persen perwakilan perempuan dalam komposisi caleg disetiap dapil di Sulawesi Utara ternyata tidak diisi oleh kader-kader perempuan pada struktur parpol atau perempuan yang selama ini dikenal luas oleh publik akibat keberpihakannya kepada masyarakat. Komposisi ini justru banyak dimanfaatkan oleh kalangan kerabat pejabat didaerah. Mulai dari isteri pejabat, anak, ipar maupun menantu.

296 Wawancara dengan Dr. Victor Mailangkay Caleg DPRRI Tahun 2014 dan Pengurus DPD Golkar Sulut, 17 November 2014

297 Meilina Onibala, baru beranjak usia 21 tahun pada tanggal 10 Mei 2014. Sedangkan aturan KPU, caleg harus berusia 21 tahun per tanggal 21 April

298 Salah satu spanduk terpasang di Bahu Mall, salah satu pusat pertokoan di Kota Manado



Tampaknya parpol tidak berkeberatan dengan permintaan tersebut karena memang disatu sisi parpol juga diuntungkan terkait kondisi ini.

*Keempat*, parpol cenderung tidak peduli dengan kapasitas maupun profesionalisme caleg pada saat perekrutan dan yang biasanya diutamakan elit-elit parpol adalah besarnya peluang keterpilihan caleg yang bersangkutan.

Parpol mendasari bahwa kebesaran sebuah parpol bukan ditentukan pada kualitas anggota DPRD tetapi ditentukan oleh peluang berapa banyak perolehan suara atau perolehan jumlah kursi dalam sebuah ajang pemilu. Parpol sepertinya tidak ada pilihan, apalagi ada angka-angka politik yang harus dipenuhi dan menjadi target bagi setiap partai politik. Secara nasional parpol harus memperoleh suara sebesar 3,5 persen sebagai syarat *parliamentary threshold*. Parpol yang tidak mencapai angka ini menurut Undang-undang Pemilu, secara otomatis keanggotaannya di parlemen gugur. Parpol juga harus mengejar untuk mendapatkan angka 25 persen suara sah nasional sebagai syarat parpol untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden pada pemilihan presiden (pilpres). Di daerah, parpol berebutan suara untuk mencapai perolehan angka 20 persen kursi di DPRD sebagai syarat parpol mengajukan calon kepala daerah tanpa harus berkoalisi dengan partai politik lain.<sup>299</sup> Partai politik di daerah harus pula berjuang mencari angka suara terbanyak, sebagai syarat untuk merebut pimpinan DPRD atau alat kelengkapan Dewan (AKD).

Indikasi inilah yang kemudian menjadi alasan bahwa parpol ternyata lebih mengutamakan merekrut masyarakat untuk menjadi caleg yang berpeluang besar menang meski minim pengalaman kepemimpinan ketimbang kader berkualitas. Kalau di pusat, kebanyakan yang direkrut adalah para artis dan pengusaha. Kalau di daerah yang paling banyak

<sup>299</sup> UU 32 Tahun 2004 masih mengamanatkan sebesar 15 persen

direkrut adalah keluarga para pejabat di daerah ataupun pengusaha dari luar daerah. Tentu bukan sebuah permasalahan apabila mereka-mereka itu punya kapabilitas dan pengalaman kepemimpinan. Tetapi jika merujuk hasil pemilu 2014, pengalaman kepemimpinan dari caleg-caleg terpilih yang berasal dari kerabat pejabat dan pengusaha masih sangat diragukan.

Dalam teori sistim, input dan proses yang buruk akan menghasilkan keluaran dan dampak yang buruk pula.<sup>300</sup> Jika anggota DPRDnya minim pengalaman dan kapasitas dan profesionalismenya diragukan maka dengan pasti telah dapat ditebak bahwa kepala daerah yang terpilih lewat proses ini tentu tidak bisa diharapkan.

Inilah dasar utama sehingga baik kalangan kampus, media, asosiasi kepala daerah maupun sebagian elit di Sulawesi Utara menolak diadakannya pemilihan kepala daerah oleh DPRD sebagaimana yang pernah diusulkan parpol yang tergabung dalam KMP. Jika kepala daerah dipilih oleh DPRD tetapi anggota DPRDnya tidak memiliki kapasitas dan profesionalisme, maka kebijakan ini diprediksi akan lebih buruk dari kebijakan pemilukada yang dipilih langsung oleh rakyat. Bisa saja pemilukada dilakukan oleh DPRD tetapi persyaratan mutlak yang harus dibenahi terlebih dahulu adalah penguatan kelembagaan parpol. *Pertama*, rekrutmen kader parpol tidak boleh dilakukan dengan *tiba saat, tiba akal*, tetapi harus dimulai dengan perencanaan yang matang dan harus didasarkan pada kebutuhan organisasi.

*Kedua*, Parpol harus menjadikan organisasinya sebagai wadah sekolah politik bagi anggota-anggotanya yang proses pendidikannya harus melewati tahapan rekrutmen yang jelas, pola ujian dan seleksi yang profesional yang pada akhirnya

---

300 Makalah Sistem Input-Proses-Output-Outcome Pendidikan Bermutu: Fungsional, Produktif, Efektif, Efesien Dan Akuntabel oleh Denny Kodrat, dkk. Pascasarjana UIN, 2013 hal 8

perlu dilakukan promosi anggota untuk jabatan-jabatan publik yang dianggap lulus dalam proses pendidikan politik. Sebagai wadah sekolah politik, parpol harus melewati proses belajar dan mengajar tentang kepemimpinan, etika politik, konflik dan konsensus, pengambilan keputusan dan teknik-teknik berorganisasi lainnya bagi anggota-anggotanya. Agar kelak ketika anggota parpol tersebut terpilih sebagai pejabat publik, mereka telah memiliki bekal kepemimpinan yang dapat bermanfaat bagi banyak orang.

Pemilu 2014 di Sulawesi Utara menghasilkan anggota DPRD dari kerabat keluarga pejabat dan kalangan pemilik modal yang sebelumnya bukan pengurus parpol serta dari kalangan anggota parpol baru pindahan dari parpol lain. Beberapa diantaranya adalah :

1. Eva Sarundayang anak dari Gubernur SH Sarundayang menjadi anggota DPRD Sulut dari PDIP,
2. Decky Palinggi, suami dari Bupati Minahasa Selatan menjadi anggota DPRD Sulut dari Partai Golkar
3. Decky Makagansa, anak dari H.R Makagansa, Bupati Sangihe menjadi anggota DPRD Sulut dari PDIP
4. Altje Polii, isteri dari Bupati Minahasa Utara Sompie Singal menjadi anggota DPRD Minahasa Utara dari PDIP
5. Affan Mokodongan anak dari Sekprov Sulut Siswa Rachmat Mokodongan menjadi anggota DPRD Sulut dari PAN
6. Muslimah Mongilong Isteri Bupati Bolaang Mongondow Selatan Herson Mayulu dari PDIP
7. Hj. Ainun Talibo isteri Bupati Bolmut Depri Pontoh menjadi anggota DPRD Sulut dari PPP
8. Hengky Hondar, SE adik Ipar dari Walikota Bitung menjadi anggota DPRD Bitung dari Partai Demokrat

9. Jems Tuuk, adik dari wakil Bupati Bolmong Yanny Tuuk menjadi anggota DPRD Sulut dari PDIP

Usaha partai politik merekrut keluarga pejabat di Sulawesi Utara memang berhasil. Sebab selain merebut kursi, caleg keluarga pejabat ternyata berhasil meraup suara terbesar di setiap dapilnya bahkan sebagian melebihi angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan keuntungannya tentunya telah memberikan kontribusi terhadap suara parpol di daerah maupun pengaruh signifikan terhadap akumulasi perolehan suara secara nasional.

Beberapa alasan sehingga partai politik lebih tertarik mencalonkan keluarga pejabat menjadi caleg ketimbang kader parpol yang sudah mapan secara politik dan kepemimpinan. *Pertama*, caleg dari keluarga pejabat melakat popularitas sebagaimana popularitas pejabatnya, sehingga pengenalan pemilih terhadap caleg keluarga pejabatnya sangat kuat. Pada saat menjelang Pemilu, sebagian keluarga pejabat yang menjadi caleg ikut menyalurkan bantuan sosial (Bansos) dari pemerintah daerah bahkan ada yang ikut memberikan sambutan mewakili pemerintah daerah dengan meyakinkan masyarakat bahwa bantuan sosial tersebut adalah usaha pribadi dan keluarganya. Strategi ini berhasil membangun kesan dan persepsi masyarakat sehingga mempengaruhi sikap politiknya pada pemilu.

*Kedua*, elektabilitas caleg dari keluarga pejabat dipengaruhi pula oleh jaringan yang dimiliki kepala daerah di daerah itu. Penguasaan pejabat struktural dari pejabat eselon II, camat, hukum tua hingga kepala-kepala lingkungan mempengaruhi pengumpulan suaranya. Malahan di beberapa daerah, kinerja pejabat sangat ditentukan oleh pengumpulan suara yang diperoleh. Jika target tercapai, maka jabatan yang pegang bisa

dipertahankan ataupun bahkan di promosi dan jika gagal maka jabatannya bisa berpindah<sup>301</sup>.

*Ketiga*, caleg keluarga pejabat juga menguasai sejumlah organisasi kemasyarakatan (ormas) dan organisasi kepemudaan dan tokoh-tokoh agama yang selama ini “dibina” oleh pemerintah daerah. Organisasi-organisasi inilah yang biasanya menjadi *vote getters* bagi caleg bersangkutan, apalagi elit-elit dalam organisasi tersebut memiliki pengikut yang banyak sampai di pedesaan.

*Keempat*, kekuatan finansial kepala daerah. Salah satu instrumen kekuatan pengumpulan suara dalam pemilu adalah kekuatan modal. Kualitas dan popularitas apapun yang dimiliki caleg, namun tanpa diperkuat dengan dukungan kekuatan modal, maka kemenangan akan sulit tercapai. Modal yang dimiliki kepala daerah sangat menentukan dalam pengumpulan dan perolehan suara.

Strategi lain yang dibangun partai politik di daerah dalam rangka memperoleh kursi adalah usaha merekrut kader partai politik lain yang sudah mapan dari aspek popularitas dan finansial. Itulah sebabnya salah satu faktor yang menonjol pada pemilu 2014 di Sulawesi Utara adalah perpindahan anggota parpol yang satu ke parpol yang lain menjelang pemilu.

Di Minahasa Selatan tercatat tujuh (7) caleg yang pindah partai baru di daerahnya yaitu Franco Gino Rumokoy, SSos, Ritta Kawung, SPd (Partai Demokrat), Franky Donald Toloh, SE (NasDem), Kartini Simbar (Hanura), Steva Waleleng, SE (Partai Golkar), Frangky Lengkey (PDIP) dan Noldy Mawey (PKPI).<sup>302</sup> Sementara di Dapil Minsel/Mitra untuk caleg DPRD Sulut antara lain Dirk Tolu ke PAN dan Jemmy Lelet ke Partai PKPI. Di Minahasa ada Joan Retor Ke Partai Demokrat, di

301 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

302 Wawancara dengan Yurni Sendow, mantan Ketua KPU Minahasa Selatan, 17 November 2014

Kota Manado ada Stella Pakaya ke Partai Demokrat dan Teddy Kumaat ke PDIP

Di Bolaang Mongondow Timur (Boltim) terdapat lima (5) anggota dewan yang berpindah parpol. Mereka adalah Vecky Ochotan dari Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) ke Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Luther Raming dari Partai Pelopor ke PKB untuk DPRD Provinsi, Saptono Papatungan dari Partai republikan ke Partai Hati Nurani Rakyat, Reevy Lengkong dari PDS ke Gerindra dan Sofyan Alhabsy dari PBR ke PKB<sup>303</sup>

Di Minahasa Tenggara (Mitra) terdapat caleg Rakimin, yang awalnya merupakan anggota DPRD dari Partai Matahari Bangsa (PMB), maju lewat Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Annie B Boseke, anggota DPRD dari PKPB maju lewat Partai Golkar. Lanny Punusingon, yang awalnya diusung oleh PKPI, kini maju lewat Partai Golkar. Suparti Logor, yang juga sebagai anggota DPRD dari PKPB, maju lewat Partai Gerindra dan Novry Tangkuman yang kini maju lewat Partai Demokrat.<sup>304</sup>

Untuk menghindari “pengkaplingan” daftar caleg oleh pejabat-pejabat di daerah dan juga menghindari terjadi perindahan keanggotaan parpol menjelang pemilu persyaratan keanggotaan parpol sangat penting untuk dilakukan secara ketat. Syarat caleg tidak hanya wajib memiliki Kartu Tanda Anggota (KTA). Syarat keanggotaan parpol bagi caleg harus sudah pernah menjadi anggota minimal 4 atau 5 tahun keanggotaan. Masa tersebut harus diisi oleh proses pendidikan politik yang panjang dengan sertifikat sebagai bukti keikutsertaan dalam proses pendidikan tersebut. Syarat masa keanggotaan ini diharapkan akan membatasi masyarakat yang secara tiba-tiba saja menjadi anggota parpol karena ingin memenuhi persyaratan menjadi caleg. Kemudian mengantisipasi pula fenomena *exodus* politisi dari partai satu ke partai lain saat

303 Dalam Harian Tribun Manado edisi 3 Mei 2013

304 Harian Tribun Manado edisi 21 juni 2013

menjelang pemilu. Selain karir di partai politik, pengalaman kepemimpinan dibidang sosial kemasyarakatan dan birokrasi harus menjadi sebuah syarat utama sebelum menjadi caleg.

Perlu persyaratan sertifikasi bagi para caleg, artinya elit politik bisa mendapat sertifikat apabila tahap-tahap pendidikan dan pelatihan dalam partai politik atau pengalaman kepemimpinan dibidang sosial kemasyarakatan dan birokrasi (bagi yang bukan kader parpol) telah diikuti dengan baik. Partai politik harus berfungsi sebagai sekolah politik. Aktifitas partai harus diisi dengan pendidikan politik, kepemimpinan politik, memahami etika dan moral politik, belajar dalam hal pengambilan keputusan, konflik dan resolusi konflik. Jika semua tahapan ini dilewati, maka kadernya dapat diberikan sertifikat dan sertifikat itu menjadi syarat menjadi caleg. Jika hal itu dilakukan maka caleg tidak akan diisi oleh kalangan keluarga pejabat yang minim pengalaman politik dan kepemimpinan, kalangan pemilik modal yang hanya mengutamakan kekuatan finansial, dan kalangan elit politik yang sesuka hati berganti-ganti keanggotaan parpol menjelang pemilu.

## 1. Pengawasan Pemilu

### a. Kampanye

Kampanye adalah sarana sosialisasi dan komunikasi politik antara partai politik, caleg dengan masyarakat sebagai pemilih. Sikap politik masyarakat akan terbentuk dan akan mempengaruhi pilihannya setelah mendengarkan visi-misi dari setiap parpol yang berkampanye. Namun pelaksanaan kampanye pemilu di Sulawesi Utara belum seperti yang diharapkan. Materi-materi kampanye yang disampaikan sangatlah normatif. Materi kampanye dari para caleg baik dalam satu partai maupun dengan caleg dari partai yang berbeda memiliki kemiripan materi, akhirnya masyarakat tidak dapat membedakan antara partai yang satu dengan partai yang lain.<sup>305</sup> Itulah sebabnya

305 Wawancara dengan Jeirry Sumampow, FGD 29 Desember 2014

kampanye-kampanye politik di daerah kerap membosankan dan tidak menarik bagi masyarakat yang mendengarkannya. Sejumlah kegiatan kampanye didapati hanya dihadiri oleh pula orang seperti Kampanye Partai Hanura Minahasa Tenggara (Mitra) yang digelar di Lapangan Ompi Ratahan Rabu 19 Maret 2014, hanya dihadiri oleh puluhan orang.<sup>306</sup>

Untuk memobilisasi masyarakat menghadiri kampanye, sebagian parpol di Sulut kerap menggunakan modus seperti menyewa mobil angkot (angkutan kota) dengan mewajibkan setiap angkot harus ada penumpangnya. Maka penumpang-penumpang yang diangkut dalam angkot itulah yang menjadi peserta kampanye. Selain angkot, parpol juga memanfaatkan pemilik ojek (taxi motor) dengan modus yang sama.

Selain modus mobilisasi diatas, untuk medatangkan masyarakat dilokasi kampanye, parpol kebanyakan menggunkan jasa artis untuk mempengaruhi masyarakat. Artis Deddy Dores dan Obi Messakh memeriahkan kampanye terbuka tingkat provinsi dari Partai Gerindra, di Lapangan Samratulangi Tondano<sup>307</sup>. Kampanye PDIP di Lapangan Koni Sario, Kota Manado, bersama Iis Dahlia<sup>308</sup>. Kampanye terbuka Hanura di Lapangan Kelurahan Wolohan I Utara, Kecamatan Tomohon Barat, dihibur oleh artis ibu kota Yuni Shara.<sup>309</sup>

Pelarangan Keterlibatan PNS sebagaimana Pasal 278 UU nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif tak terhindarkan juga pada Pemilu 2014. SS alias Seferson, Lurah Wangurer Barat, Kecamatan Madidir, Kota Bitung jadi tersangka kasus pelanggaran Pemilu. Dia diduga meminta kepala lingkungan melakukan pendataan guna mendukung caleg PKPI Billy Gland Lomban dari Dapil III Kecamatan Madidir dan Maesa.<sup>310</sup>

---

306 Dalam harian Tribun Manado edisi 19 Maret 2014

307 Dalam harian Tribun Manado edisi 1 April 2014

308 Dalam teropongsulut.com Edisi Mar 31, 2014

309 Dalam harian Tribun Manado edisi 31 maret 2014

310 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014



Tempat-tempat peribadatan merupakan lokasi yang sesungguhnya dilarang oleh Undang-undang untuk berkampanye, tetapi lokasi ini kerap dimanfaatkan oleh para caleg untuk mencari dukungan. Kejadian tersebut terjadi di Kota Bitung yakni seorang caleg memanfaatkan sebuah momen keagamaan untuk membagi-bagi kartu nama yang berisi nama caleg berikut ajakan untuk memilih yang bersangkutan.<sup>311</sup>

#### b. Logistik Pemilu

Permasalahan Pemilu 2014 di Sulawesi Utara ditandai pula dengan buruknya manajemen logistik, mulai dari kualitas logistik, kelengkapan logistik, pendistribusian maupun keamanannya. Pelaksanaan Pemungutan suara di sejumlah TPS di Sulawesi Utara mengalami penundaan akibat belum lengkapnya dokumen maupun peralatan lainnya. Seperti di Kelurahan Bahu, sebanyak 19 TPS yang ada di kelurahan itu bermasalah, karena tak tersedianya paku, bantalan, dan form pelengkap lainnya. Akhirnya pemungutan suara sempat molor beberapa jam.<sup>312</sup> PPS yang awalnya berharap ada suplai dari KPU terpaksa menjemput langsung ke sekretariat PPK di kecamatan. Kekurangan logistik sangat bervariasi, rata-rata karena tak ada tinta dan bantalan tinta. Ada yang tintanya ada tetapi bantalan tak ada, atau sebaliknya bantalan ada tapi tinta tidak ada. Bahkan ada yang dua-duanya (bantalan dan tinta) tidak ada.

Selain ketidaklengkapan, masalah logistik juga terjadi akibat tertukarnya kertas suara dari dapil satu dengan dapil yang lain. Di Desa Likupang II, Kecamatan Likupang Timur, Minahasa Utara, pelaksanaan pemungutan suara sempat terhenti. Surat suara calon legislatif DPRD Minut Dapil 4 menasar ke Dapil 1. Dapil 1 meliputi Kecamatan Wori, Likupang Barat, dan Likupang Timur, sementara Dapil 4 meliputi Kecamatan

311 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

312 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

Talawaan, Dimembe, dan Likupang Selatan. Desa Likupang II ada pemilih yang asal coblos tanpa tahu kertas suara itu dari dapil lain. Persoalan tertukarnya kertas suara juga terjadi di TPS 2 Desa Winuri, Likupang Timur. Di situ ada kekurangan 50 surat suara untuk DPR RI dan 51 surat suara DPRD Minut. Hal ini membuat proses pemilihan molor karena menunggu konfirmasi dari PPK dan KPU setempat.<sup>313</sup>

Pemungutan suara ulang dilakukan KPU ditempat Pemungutan Suara (TPS) V Kelurahan Kayawu, Kecamatan Tomohon Utara karena pada pemilu 9 April lalu di TPS ini ada surat suara dari daerah lain yang tercampur dan sudah terlanjur dicoblos serta dihitung oleh penyelenggara.<sup>314</sup>

Tertukarnya ratusan kertas suara juga terjadi di dua desa yakni Likupang Dua serta Kampung Ambong Minut. Dua Desa tersebut berada di Dapil 1, namun menerima surat suara Dapil 4. Di Desa Likupang Dua, surat suara yang tertukar mencapai 279. Semuanya di satu TPS yakni TPS 3.<sup>315</sup>

Selain ketidaklengkapan dan tertukarnya logistik, masalah lain adalah aspek keamanan logistik yang kurang diperhatikan. Berbagai indikasi pidana mencuat saat pencocokan data pemilu Kota Manado seperti di Kecamatan Paal 2. Menurut Bawaslu Sulut, kuat dugaan penyelenggara pemilu sengaja menghilangkan berita acara dan sertifikat yang seharusnya ada dalam kotak suara. Berita acara dan sertifikat tidak dapat ditemukan di kotak. Seharusnya di sertifikat tercantum pengguna hak pilih, surat suara yang digunakan, suar sah dan tidak sah, atau tambahan surat suara. Kalau dokumen itu tidak ada maka tidak akan diketahui data pemilu. Terdapat indikasinya ada motif untuk pengelembungan data pemilih.<sup>316</sup>

---

313 Dalam tribun Manado, edisi 10 April 2014

314 Dalam tribun Manado, edisi 13 April 2014

315 Dalam tribun Manado, edisi 10 April 2014

316 Dalam tribun Manado, edisi 9 Mei 2014

Ketidakamanan logistik terjadi juga di dapil Kota Manado. Seorang warga setempat membawa lari kotak suara pemilu di TPS 4 Lingkungan 2 Kelurahan Teling Bawah, Kecamatan Wenang.<sup>317</sup> Kemudian ada juga satu tempat pemungutan suara (TPS) di Desa Kaima, Kecamatan Remboken, Minahasa ada dua surat suara yang telah digunakan di TPS dapil tersebut, padahal warga belum mencoblos, akibatnya di TPS itu dilakukan pemungutan suara ulang.<sup>318</sup>

Banyaknya jumlah formulir yang harus di isi sering membuat KPPS mengalami kesalahan dalam pengisian. Selain menimbulkan kebingungan dari KPPS, faktor kelelahan akibatnya banyaknya formulir yang diisi sering keliru. Apalagi formulir yang diisi itu haru asli dan tidak boleh difotocopy. Dalam pengisiannya sangat rumit karena harus ditulis dengan tangan oleh petugas.<sup>319</sup>

### c. Pemungutan dan Penghitungan Suara

Permasalahan pelanggaran Pemilu di Sulut terjadi pula pada saat pemungutan dan perhitungan suara yang melibatkan penyelenggara terutama di tingkat *ad-hoc*. Seperti yang dilakukan KPPS terjadi pula di Kota Manado. Terkait perubahan suara di TPS 5 Kelurahan Batu Kota. Perubahan terjadi di tingkat Kelurahan, saat rekap PPS di formulir D-1. Suara caleg nomor 2 atas nama Paula Singal dan caleg nomor urut 3 Lucky Korah setelah direkap di PPS malah berkurang, berbeda tercantum di Formulir C-1 hasil rekap di TPS. Data yang diperoleh di C-1 Paula Singal memperoleh 23 suara, sementara Lucky Korah memperoleh 14 suara. Namun setelah direkap di PPS suara Paula tinggal 14 berkurang 9 suara, dan perolehan suara Lucky tinggal 4 berkurang 10 suara. Pada saat dua caleg itu kehilangan suara di tingkat PPS, malah suara caleg nomor urut 5 atas nama Jackson Kumaat melonjak. Hasil rekap

317 Hasil FGD KPUD-KPUD se Sulut, 15 Desember 2014

318 Dalam tribun Manado, edisi 11 April 2014

319 Hasil FGD KPUD-KPUD se-Sulut, 15 Desember 2014

PPS dalam formulir D-1, ia memperoleh 19 suara. Padahal saat rekapitulasi sebelumnya di TPS 5, Jackson Kumaat tidak memperoleh suara. Setelah di total jumlah suara yang hilang dari Paula dan Lucky, sama dengan ketambahan suara ke Jackson yakni 19 suara. Sementara jika ditemukan perubahan di C-1, maka kuat dugaan dilakoni KPPS dan saksi.<sup>320</sup>

Pelanggaran lain di Kota Manado melibatkan pula salah satu anggota Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Sario. JL oknum anggota PPK menggelembungkan suara salah satu caleg. JL mengurangi jumlah suara caleg tertentu untuk ditambahkan ke salah satu caleg lainnya dalam lembaran Formulir D-1 dan juga planohasil rekapitulasi tingkat PPS. Oknum PPK tersebut mengaku khilaf dan tak tahu bila perbuatannya akan berhadapan dengan hukum. Ia mengaku tindakan tersebut atas permintaan salah satu caleg Dapil Sario Malalayang.<sup>321</sup>

Kebanyakan panitia penyelenggara tergoda melakukan kecurangan karena memiliki sifat integritas yang tidak baik. Perbuatannya melanggar UU Nomor 8 / 2012 pasal 309. Beberapa kasus yang ditangani pihak Panwaslu Manado yang paling banyak antara lain kehilangan suaranya dan warga yang ditolak memilih.<sup>322</sup>

Di Minahasa Selatan juga terjadi pula kasus pengelembungan suara yang dilakukan oleh YA alias Yuddy anggota PPK Ranoyapo Kabupaten Minahasa Selatan. Kemudian yang bersangkutan telah menjalani vonis selama dua tahun, dengan denda Rp 1 juta, subsider satu bulan masa tahanan. Hakim Kejaksaan Negeri Amurang memutuskan terdakwa terbukti bersalah melakukan pengelembungan surat suara di Desa Poopo kepada caleg BL. Pelaku telah di vonis tetapi calegnya dibebaskan karena tidak cukup bukti.<sup>323</sup>

320 Dalam Harian Tribun Manado, edisi 9 Mei 2014

321 Dalam Harian Komentar 14 April 2014

322 Wawancara dengan Heard Runtuwene, Ketua Panwas Kota Manado, 20 November 2014

323 Wawancara dengan Dolvie Tutu, Anggota KPU D Minahasa Selatan, 15 Desember 2014

Penyimpangan pemungutan suara terjadi juga di Kabupaten Sangihe dengan melibatkan staf operator KPU. Ketegasan dan kedisiplinan penyelenggara membuat para caleg melakukan pendekatan justru kepada operator untuk mempengaruhi dan memanipulasi data. Oleh karena itu mekanisme perekrutan tenaga operator harus dilakukan secara ketat. Persyaratannya bukan hanya pada mereka yang menguasai IT tetapi mereka juga yang punya integritas. Tenaga operator harus juga mendapat pengawasan KPU Kabupaten/Kota dalam setiap melakukan rekapitulasi dari tingkat PPS dan PPK.<sup>324</sup>

Dalam proses pemungutan hingga penghitungan suara, saksi parpol yang ditempatkan di setiap TPS harus juga diseleksi dengan baik. Saksi yang tidak disiplin dan meninggalkan tempat sebelum penghitungan memberi kesempatan terjadinya pelanggaran. Koordinasi saksi di tiap tingkatan rekapitulasi sering tidak melakukan koordinasi dengan baik. Temuan penelitian diperoleh bahwa pada saat rekapitulasi di tingkat PPS tidak ada saksi yang mempersoalkan apakah ada pelanggaran atau tidak. Tetapi pada saat rekapitulasi ditingkat PPK dengan saksi yang lain justru mempersoalkan rekapitulasi ditingkat PPS. Hal ini terjadi karena lemahnya koordinasi antar saksi di setiap tingkatan.<sup>325</sup>

Untuk meningkatkan kualitas perhitungan suara di PPS dan PPK perlu dibuat aturan terkait persyaratan menjadi saksi partai politik. Aturan tersebut akan mengatur tentang tugas, hak dan kewajiban saksi, etika dan kriteria. Aturan tersebut untuk menghindari para saksi yang meninggalkan tempat sebelum rekapitulasi berkahir dan pola koordinasi para saksi di berbagai tingkatan.

#### d. Perolehan Hasil Suara dan Kursi

Pemilihan Umum di Sulawesi Utara pada Tahun 2014 diikuti

---

324 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se-Sulut 15 Desember 2014

325 Hasil FGD dengan KPUD-KPUD se-Sulut 15 Desember 2014

oleh 12 Partai politik, sebanyak 60 Caleg memerlukan enam (6) untuk DPR RI 29 caleg yang merebutkan empat (4) kursi untuk posisi DPD. Adapun jumlah penduduk, dapil dan persebaran kursi dalam pemilu legislatif 2014 sebagaimana mengacu pada SK Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 126/Kpts/KPU/ 2013, tanggal 9 Maret 2013 sebagai berikut:

**Tabel 9.1.**

Penetapan Daerah Pemilihan Dan Jumlah Kursi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara Pemilihan Umum Tahun 2014

No	Daerah Pemilihan	Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
1	DP SULAWESI UTARA 1 Meliputi Kab/Kota:		8
	1.1 Kota Manado	480.689	
2	Dp Sulawesi Utara 2 Meliputi Kab/Kota:		8
	2.1 Minahasa Utara	223.604	
	2.2 Kota Bitung	219.948	
3	Dp Sulawesi Utara 3 Meliputi Kab/Kota:		5
	3.1 Kep. Siau Tagulandang Biaro	70.397	
	3.2 Kepulauan Sangihe	140.112	
	3.3 Kepulauan Talaud	95.413	
4	Dp Sulawesi Utara 4 Meliputi Kab/Kota:		10
	4.1 Bolaang Mongondow Utara	75.332	
	4.2 Kota Kotamobago	119.916	
	4.3 Bolaang Mongondow Timur	80.912	
	4.4bolaang Mongondow Selatan	63.333	
	4.5 Bolaang Mongondow	235.301	
5	Dp Sulawesi Utara 5 Meliputi Kab/Kota:		6
	5.1 Minahasa Selatan	235.231	
	5.2 Minahasa Tenggara	114.025	
6	Dp Sulawesi Utara 6 Meliputi Kab/Kota:		8
	6.1 Minahasa	332.321	
	6.2 Kota Tomohon	96.977	
	<b>Jumlah</b>	<b>2.583.511</b>	<b>45</b>

Sedangkan hasil perolehan suara dan kursi dalam pemilu legislatif tahun 2014 di sulut terlihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 9.2.** Daftar Perolehan Suara Dan Jumlah Kursi Di Sulawesi Utara

No	Parpol	Perolehan Suara	Jumlah Kursi DPRD	Jumlah Kursi DPR-RI
1	Partai Nasdem	69.628	2	-
2	PKB	23.930	-	-
3	PKS	41.434	2	-
4	PDIP	449.675	13	2
5	Partai Golkar	217.265	9	1
6	Partai Gerindra	146.007	6	1
7	Partai Demokrat	163.775	6	1
8	PAN	150.989	3	1
9	PPP	31.601	1	0
10	Partai Hanura	91.875	1	-
14	PBB	8.652	-	-
15	PKPI	15.115	2	-
Jumlah		1.409.946	45	6

Sumber : Data dari web KPU, tabel diolah sendiri

Dari data tersebut diatas menunjukkan bahwa perolehan suara partai politik pada Pemilu 2014 dimenangi oleh PDIP dengan total perolehan suara sebesar 449.675 suara dengan jumlah kursi di DPR RI sebanyak duan (2) kursi. Sedangkan posisi kedua ditempati oleh Partai Golkar dengan perolehan 217.265 suara dengan jumlah kursi DPR RI sebayak 1 kursi. Posisi ketiga di peroleh Partai Demokrat dengan perolehan 163.775 suara dengan 1 kursi di DPR RI. Posisi keempat dan kelima diperoleh PAN dan Gerindra dengan perolehan kursi masing-masing yaitu 150.989 suara dan 146.007 suara. Kedua parpol ini memperoleh masing-masing satu (1) kursi di DPR RI.

Kemenangan PDIP di Sulawesi Utara dipengaruhi oleh tiga faktor utama yaitu aktor figur, soliditas parpol dan dukungan kepala daerah kabupaten/kota. Pemilu 2014 PDIP menempatkan figur-figur besar yang sangat populer. Olly Dodokambey merupakan ketua DPD PDIP Sulut memiliki kedekatannya dengan tokoh-tokoh agama terutama dari kalangan Gereja Masehi Injili di Minahasa (GMIM, gereja dengan jumlah umat terbesar di Sulut dan kedua terbesar di

Indonesia setelah HKBP) membuat ia disegani oleh kalangan komunitas tersebut. Hubungan terjalin manakalah yang bersangkutan aktif membantu dan mendukung pembangunan fisik gereja di berbagai tempat.

Suatu ketika kediaman Olly Dondokambey di Desa Kolongan, Kecamatan Kalawat, Kabupaten Minahasa Utara, digeledah Komisi Pemberantasan Korupsi, kesekokan harinya Ratusan pendeta (hamba Tuhan) Gereja Masehi Injili di Minahasa (GMIM) berkumpul di GMIM Filadorosa Jalan Politeknik Manado. Mereka merapatkan barisan menggelar doa bersama untuk Ketua Komisi XI DPR RI, Olly Dondokambey yang dirundung masalah. Pdt. Renata Ticonuwu<sup>326</sup> mengatakan para pendeta bersatu merapatkan barisan mendoakan Pak Olly agar diberikan ketabahan, kekuatan dari Tuhan menghadapi pergumulan dan cobaan yang dialami belakangan ini. Karena dukungan GMIM inilah sehingga Olly mendapat ranking 8 nasional sebagai peraih suara terbanyak DPR RI.

Selain Olly, PDIP juga mengusung Vanda Sarundajang yang merupakan Putri dari Gubernur SH Sarundajang untuk Dapil Sulut ke DPR RI. Dukungan Sarundajang terhadap parpol ini sangat mempengaruhi perolehan suara. Apalagi pejabat eselon II dan III berhasil dimanfaatkan sebagai mesin politik dan dukungan fasilitas kampanye. Selain Vanda, terdapat juga anak lainnya yaitu Eva Sarundajang yang menjadi calon PDIP dari Dapil Bitung (Minahasa Utara).

Figur besar lainnya yang diusung PDIP adalah Jendry Keintjem. Sosok ini sangat berpengaruh karena pada saat pemilu 2014 masih menjabat sebagai Ketua Pria Kaum Bapa (PKB) Sinode GMIM yang merupakan gereja terbesar di Sulawesi Utara. Pendukungnya sangat terstruktur dari organisasi yang sangat kuat mulai dari PKB Rayon (setingkat Kabupaten/Kota) PKB wilayah (setingkat kecamatan), PKB Jemaat (setingkat Desa) dan PKB Kolom (setingkat RT/RW).

<sup>326</sup> Sumber berita kawanua.com edisi 26 September 2013



Dari tiga parpol besar di Sulut yakni PDIP, Golkar dan Demokrat, PDIP merupakan parpol yang paling solid. Jika ada pemilukada di sebuah daerah di Sulut, maka semua kader baik sebagai kepala daerah, dan anggota DPRD meski di daerah yang lain datang berbondong-bondong memberikan bantuan baik bantuan dana maupun mendekati tokoh-tokoh masyarakat di daerah dimana pemilukada sedang berlangsung. Secara struktural parpol ini jarang sekali terjadi konflik internal sebagaimana terjadi di Golkar dan Demokrat.

PDIP juga berhasil mendapatkan suara terbanyak karena parpol ini menguasai sembilan (9) bupati dari 15 kabupaten kota di Sulawesi Utara. Hubungan PDIP dengan Sembilan (9) bupati ini disebabkan karena :

*Pertama*, keanggotaan parpol bupati yang bersangkutan seperti Bupati Minahasa Tenggara, James Sumendap yang merupakan Ketua PDIP Minahasa Tenggara dan Tonny Supit, Bupati Sitaro yang juga Ketua PDIP Sitaro. *Kedua*, bupati yang bukan anggota parpol tetapi dicalonkan PDIP pada pemilukada seperti Bupati Sangihe H.R Makagansa dan Bupati Minahasa Drs. Jantje Sajouw. *Ketiga*, adanya kerabat bupati yang dicalonkan oleh PDIP seperti Aneke Polii yang merupakan isteri dari Bupati Minahasa Utara Drs. Sompie Singal dan Julius Jems Tuuk yang merupakan adik dari wakil Bupati Bolsel.

Keberpihakan kepala daerah pada pemilu ternyata sangat berpengaruh. Mobilisasi para PNS sebagai mesin politik mampu mendongkrak perolehan suara. Bahkan banyak PNS berhasil diintimidasi oleh sebagian kepala daerah untuk memenangi parpol yang dibela kepala daerah. Itulah sebabnya, dimana kepala daerah membela parpol maka parpol itulah yang menang di daerah itu.

Seperti dalam kutipan *Harian Komentari*<sup>327</sup>.....  
*Bupati Minahasa, Drs Jantje Wowiling Sajow MSi (JWS), menganalogikan Pemilu Legislatif 9 April nanti sebagai ujian bagi para PNS dan para kumtua (kepala desa) yang ada di Minahasa. Seperti halnya di sekolah, ujian tersebut akan menentukan keberhasilan para PNS dan kumtua itu sendiri. Menurut Bupati JWS, apabila para PNS dan kumtua berhasil dalam ujian nanti, tentu akan ada reward yang diberikan. Dalam hal ujian, mereka akan dinyatakan naik kelas. Sebaliknya, apabila tidak berhasil dalam ujian, mereka akan mendapat rapor merah. "Akan dilihat apakah ada kebersamaan tanggal 9 (April) nanti. Kalau lulus, naik kelas, kalau rapor merah, pindah kelas," tandas Bupati JWS dalam sambutannya saat acara peresmian hasil kegiatan ADD (ALokasi Dana Desa) dan PNPM se-Langowan Raya, di Desa Winebetan Kecamatan Langowan Selatan, Senin (24/03) kemarin. Di sisi lain, khusus para kumtua (kepala desa), lanjut dia, rencananya akan diberangkatkan ke luar daerah untuk mengikuti pelatihan. Kegiatan yang sementara dirancang Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) tersebut akan diawali dengan pelatihan di dalam daerah. Setelah mengikuti beberapa materi pelatihan di dalam daerah, satu materi terakhir akan diberikan di luar daerah. "Mungkin (pelatihan) di Malang, kemudian ke Bali. Beberapa hari di luar daerah, sekaligus sight seeing (cuci mata)"*.

Sementara itu, Posisi partai Golkar yang berada dibawa posisi PDIP disebabkan beberapa faktor. *Pertama*, kelembagaan parpol tersebut mulai rapuh dan tidak solid. Hal itu terbukti dengan munculnya mosi tidak percaya terhadap kepengurusan DPD Sulut dan sebagian juga mendesak diadakannya Musdalub<sup>328</sup>. *Kedua*, beberapa kader elit terlibat kasus korupsi seperti Imba Rogi, mantan ketua DPD Golkar

---

327 *Harian Komentari* Edisi 25 maret 2014

328 *Harian Swara Kita*, edisi 12 Februari 2013

Manado, Jefferson Rumayar, mantan Ketua DPD Golkar Tomohon dan Elly Lasut, mantan Ketua Golkar Talaud.

Dukungan kepala daerah kabupaten/kota terhadap partai Golkar tergolong sedikit. Praktis hanya Bupati Minahasa Selatan dan Walikota Tomohon. Hal itupun harus bersaing dalam dapil masing masing. Karena dapil Minahasa Selatan satu dengan Dapil Minahasa Tenggara yang bupatinya pendukung PDIP dan Kota Tomohon yang merupakan satu dapil dengan Minahasa yang bupatinya pendukung PDIP juga.

Namun demikian, perolehan suara Golkar tidak juga bisa dikatakan buruk. Pada Pemilu 2014, karena masih menempati urutan kedua setelah PDIP di Sulut. Hal ini dikarenakan, selain dukungan dua kepala daerah, parpol ini juga didukung oleh empat (4) mantan kepala daerah dan keluarga gubernur Sulut yang tentunya masih memiliki pengaruh kuat di daerahnya, seperti: Winsulangi Salindeho mantan Bupati Sangihe dan Talaud yang mendukung di Dapil Nusa Utara dan kemudian berhasil mengutus isrterinya Meiva Lintang sebagai anggota DPRD Sulut di Dapil itu, Vreeke Runtu, mantan Bupati Minahasa yang kemudian menghantar dirinya menjadi anggota DPRD Sulut dan anaknya Careig Runtu menjadi anggota DPRD Minahasa. Dukungan lainnya juga datang dari Marlina Moha Siahaan, mantan Bupati Bolaang Mongondow (sebelum pemekaran menjadi lima Kabupaten/Kota) yang kemudian menghantar dirinya menjadi anggota DPRD Sulut dan anaknya Aditya Moha menjadi anggota DPR RI, Firasat Mokodompit, mantan walikota Kotamobagu yang menghantarkan anaknya menjadi anggota DPRD Sulut dan menghantar dirinya menjadi anggota DPRD Kotamobagu, serta Inggried Sondakh yang merupakan putri dari Mantan Gubernur Sulut Drs. A.J. Sondakh terpilih menjadi anggota DPRD Sulut. Kakak Inggried Sondakh, Denny Sondakh juga terpilih sebagai anggota DPRD Kota Manado.

Posisi Partai Demokrat yang berada di posisi ketiga besar dipengaruhi oleh ketokohan EE Mangindaan. Selain sebagai mantan gubernur Sulut dan menjabat sebagai menteri Kabinet Indonesia Bersatu Dua, Mangindaan sangat dicintai rakyat Sulut karena kecintaannya terhadap dunia sepakbola yang merupakan juga kesenangan masyarakat Sulut. Selain karena figur Mangindaan, Demokrat juga didukung oleh figur G.S.V Lumentut yang merupakan Walikota Manado. Meskipun soliditas partai ini tidak begitu bagus akibat imbas konflik partai ini di pusat, namun mobilisasi yang dilakukan Lumentut sebagai walikota ternyata cukup mempengaruhi perolehan suara dari partai ini.

Sedangkan Partai Gerindra mampu menyaingi partai-partai besar di Sulut kemungkinan disebabkan oleh sejumlah faktor yaitu strategi caleg-caleg dari Partai Gerindra yang mengangkat isu bahwa pendiri Partai Gerindra yaitu Parbowo sebagai putra Minahasa (Ibu Prabowo Dora Marie Sigar lahir di Manado, Sulawesi Utara, 21 September 1921 berasal dari Kecamatan Langowan Kab. Minahasa) ternyata dapat mendongkrak perolehan suara. Kemudian dukungan Vonny Panambunan terhadap partai ini juga memberikan pengaruh. Vonny adalah mantan Bupati Minahasa Utara yang juga merupakan salah satu pengusaha batubara terbesar di Kalimantan. Anak Vonny berhasil menjadi anggota DPRD Minahasa Utara. Selain Vonny, partai ini didukung pula oleh pengusaha sukses asal Sulut yaitu Audy Lieke dan Henny Wulur.

**Tabel 9.3.** Perwakilan Sulut di Parlemen

No	Nama	Lembaga	Parpol	Perolehan Suara	Ket
1	Olly Dondokambey	DPR RI	PDIP	237.620	Lama
2	Vanda Sarundajang	DPR RI	PDIP	126.197	Lama
3	Aditya Anugrah Moha	DPR RI	Golkar	77.264	Lama
4	EE Mangindaan	DPR RI	Demokrat	81.152	Baru*
5	Yasti S. Mokoagow	DPR RI	PAN	103.801	Lama
6	Wenny Warouw	DPR RI	Gerindra	35.660	Baru
7	Maya Rumantir	DPD RI	-	206.987	Baru
8	Aryanthi Baramuli Putri	DPD RI	-	150.255	Lama
9	Fabian Sarundajang	DPD RI	-	127.499	Baru
10	Benny Rhamdani	DPD RI	-	94.588	Baru

Sumber : Data dari web KPU, tabel diolah sendiri

Ket : \* terpilih sebagai anggota DPR RI Pemilu 2009 namun berhenti karena diangkat sebagai menteri

Dari data di atas menunjukkan bahwa hampir tidak ada perubahan komposisi perwakilan parpol Sulawesi Utara pada kursi DPR RI. E.E Mangindaan sebetulnya terpilih sebagai anggota DPR RI pada Pemilu 2009, namun yang bersangkutan berhenti karena diangkat menjadi menteri perhubungan pada Kabinet Bersatu Dua. Mangindaan diganti oleh Paula Sinjal. Sedangkan pendatang baru adalah Wenny Warouw dari partai Gerindra. Pada Pemilu 2009, posisi ini masih ditempati oleh wakil dari Partai Golkar Edwin Kawilarang.

Posisi terbalik terjadi di komposisi DPD RI. Pendatang baru justru sebanyak tiga orang yaitu Maya Rumantir, Fabian Sarundajang dan Benny Rhamdany. Sementara *icumbent* adalah Aryanthi Baramuli Putri. Anggota DPD lama yaitu Marhanny Pua tidak terpilih sedangkan Drs. Lomban dan Dra Sintje Sondakh-Mandey tidak mencalonkan diri lagi.

Maya Rumantir sangat terkenal di Sulawesi Utara, selain karena sebagai artis di tahun 80-an, sehingga masih sangat membekas terutama bagi kalangan ibu-ibu rumah tangga. Ia juga adalah seorang pengusaha. Konon beliau juga

mendapat dukungan penuh dari kalangan umat katolik<sup>329</sup>. Aryanthi Baramuli Putri merupakan puteri dari Mantan Gubernur Sulawesi AA Barmuli, yang lantas namanya sangat tersohor karena kebesaran nama orangtuanya. Selain sebagai pengusaha, Aryanthi Baramuli Putri juga mendapat dukungan dari masyarakat Sangihe, Sitaro dan Talaud. Pulau Nusa Utara yang merupakan asal usul orang tuanya.

Fabian Sarundajang merupakan putera dari Gubernur Sulawesi Utara. Selain pengaruh yang dimiliki oleh orang tuanya, Ivan juga mendapat sokongan dari Ivan Sarundajang yang merupakan wakil bupati Minahasa. Sedangkan Benny Rhamdany adalah seorang mantan aktivis mahasiswa sangat populer di media massa pada tahun 90-an dan di rekrut PDIP sebagai kader pada masa konsolidasi pasca reformasi di Sulut dan menghantarkannya pada kursi DPRD Sulut hingga tahun 2014. Dia sempat dipecat PDIP akibat dukungannya kepada Dr. SH Sarundajang yang diusung Partai Demokrat pada Tahun 2010. Namun yang bersangkutan tetap menjabat sebagai anggota DPRD sampai pada akhir periode di tahun 2014 karena terhalang proses PAW di meja Pemprov. Beliau juga mendapat dukungan dari kalangan muslim terutama dari NU, karena kapasitas bersangkutan sebagai aktivis PMII Sulut. Dukungan besar juga berasal dari wilayah Bolaang Mongondow raya, karena yang bersangkutan banyak berkiparah di daerah itu.

---

329 Dalam Manado.com edisi 21 Juli 2013

**Tabel 9.4.** Daftar Anggota DPRD Hasil Pemilu 2014

No	Nama	Parpol	Dapil	Ket
1	Andre Angouw	PDIP	Manado	Lama
2	James Karinda	Demokrat	Manado	Baru****
3	Hanny Joost Pajouw	Golkar	Manado	Baru
4	Novi F. Mewengkang	Gerindra	Manado	Baru
5	Ayub Ali	PAN	Manado	Lama
6	Teddy Kumaat	PDIP	Manado	Lama*
7	Siska Mangindaan	Demkorat	Manado	Baru
8	Amir Liputo	PKS	Manado	Baru**
9	Eva Sarundajang	PDIP	Minut-Bitung	Baru
10	Herry Tombeng	Gerindra	Minut-Bitung	Lama
11	Netty Agnes Pantouw	Demokrat	Minut-Bitung	Lama
12	Adriana Dondokambe	PDIP	Minut-Bitung	Baru
13	Cindy Wurangian	Golkar	Minut-Bitung	Lama
14	Denny Harry Sumolang	PKPI	Minut-Bitung	Baru
15	Frans Matthieu	Hanura	Minut-Bitung	Baru
16	Nori Supit	Nasdem	Minut-Bitung	Baru
17	Marvel Dicky Makagansa	PDIP	Nusa Utara	Baru
18	dr Ivone Bentelu	PDIP	Nusa Utara	Lama
19	Meiva Salindeho Lintang	Golkar	Nusa Utara	Lama
20	Edwin Lontoh	Demokrat	Nusa Utara	Baru
21	Ferdinand Mangumbahang	Gerindra	Nusa Utara	Baru
22	Muslimah Mongilong	PDIP	Bolmong Raya	Baru
23	Rocky Wowor	PDIP	Bolmong Raya	Baru
24	Hj Marlina Moha Siahaan	Golkar	Bolmong Raya	Baru
25	Affan R Mokodongan	PAN	Bolmong Raya	Baru
26	Julius Jems Tuuk	PDIP	Bolmong Raya	Baru
27	Rasky Mokodompit	Golkar	Bolmong Raya	Lama
28	Mursan Ardiansyah Imban	PAN	Bolmong Raya	Baru
29	Hj Ainun Talibo	PPP	Bolmong Raya	Baru
30	Muhamat Yusuf Hamim	Gerindra	Bolmong Raya	Baru
31	Rita Lamusu Manoppo	PKS	Bolmong Raya	Baru
32	Kristovorus Deky Palinggi	Golkar	MinseL-Mitra	Baru
33	Franky Donny Wongkar	PDIP	Minsel-Mitra	Lama
34	Billy Lombok	Demokrat	Minsel-Mitra	Baru
35	Juddy Moniaga	Gerindra	Minsel-Mitra	Baru
36	Felly Estelita Runtuwene	Nasdem	Minsel-Mitra	Lama*
37	Edison Masengi	Golkar	Minsel-Mitra	Lama
38	Steven Kandou	PDIP	Minahasa-Tomohon	Lama
39	Stefanus Vreeke Runtu	Golkar	Minahasa-Tomohon	Baru
40	Vonny Jane Paat	PDIP	Minahasa-Tomohon	Baru**
41	Wenny Lumentut	Gerindra	Minahasa-Tomohon	Baru
42	Ingrid Sondakh	Golkar	Minahasa-Tomohon	Baru***
43	Marthen Manuel Manopo	Demokrat	Minahasa-Tomohon	Baru**
44	Fanny Legoh	PDIP	Minahasa-Tomohon	Baru
45	Bart Senduk	PDIP	Minahasa-Tomohon	Baru

Sumber : Data dari web KPU, tabel diolah sendiri

Ket : \* Pindahan dari Parpol lain

- \*\* Dari dapil Kabupaten/Kota
- \*\*\* Anggota DPRD Hasil pemilu 2004 dan tidak terpilih pada Pemilu 2009
- \*\*\*\* Pindah parpol dan pindah dari dapil kabupaten Kota

#### e. Partisipasi Pemilih

Kualitas pemilu akan sangat ditentukan pula oleh partisipasi masyarakat. Semakin giat masyarakat ikut terlibat dalam tahapan pemilu maka pemilu akan semakin berkualitas. Sejumlah pelanggaran pemilu yang sempat terungkap disebabkan kurangnya partisipasi masyarakat. Mulai dari lolosnya seorang pengurus parpol pada tahapan seleksi berkas Komisi Pemilihan Umum (KPU) Sulawesi Utara, rekrutmen caleg dari PDIP yang belum cukup umur, pembiaran terhadap tindakan *money politic* oleh para caleg, ijasah palsu caleg, tidak ada yang menyatakan pendapat saat uji publik caleg oleh KPUD Provinsi hingga besarnya prosentase pemilih yang tidak menggunakan hak suara pada saat pencoblosan.

Masa uji publik caleg yang dilakukan oleh KPUD provinsi sebelum penetapan Daftar Calon tetap (DCT) ternyata tidak ada satu masyarakatpun yang mempergunakan kesempatan itu dengan memberikan masukan terhadap integritas dan kompetensi dari daftar caleg sementara yang diajukan<sup>330</sup>.

Rata-rata jumlah pemilih yang menghadiri TPS untuk memberikan suara di Sulawesi Utara memang tidak masuk dalam kategori rendah. Namun disatu sisi manakalah motivasi pemilih mendatangi tiap TPS sangat bervariasi. Sejumlah pemilih yang berhasil diwawancarai mengatakan bahwa kehadiran mereka di TPS didasari oleh beberapa faktor yaitu<sup>331</sup>: 1) Terlanjur telah menerima uang atau hadiah lain dari caleg sebelum hari H pemungutan suara; 2) Adanya masyarakat yang hadir di TPS dikarenakan ada hubungan keluarga antara pemilih dengan caleg; 3) Adanya masyarakat yang memilih karena kesamaan agama dengan calon; 4) Adanya masyarakat

330 Hasil FGD KPUD-KPUD se-Sulut 15 Desember Tahun 2014

331 Hasil penelitian penulis pasca Pemilu tahun 2014



yang memilih karena ada kesamaan etnik dengan caleg; 5) Adanya masyarakat yang memilih karena ada permintaan perangkat desa/keluarhan atas desakan pemerintahan atasan di pemerintahan.

Hanya terdapat beberapa orang yang diwawancarai yang menyebutkan bahwa kehadirannya di TPS karena tertarik dengan visi dan misi parpol atau caleg. Itupun hanya sebatas pada kalangan masyarakat dari Perguruan Tinggi, LSM dan pelaku-pelaku usaha. Dengan demikian rendahnya angka golput ternyata disebabkan oleh meningkatnya pemilih irasional. Semakin tinggi jumlah pemilih irasional ternyata berdampak pada penekanan angka golput.

Terdapat satu Desa di Kota Tomohon yang persentase pemilihnya mencapai 100 persen. Namun setelah ditelusuri ternyata ada rangsangan dari pemerintah kota bahwa pemerintah kota menjanjikan akan memberikan penghargaan bagi desa atau kelurahan yang partisipasi pemilihnya paling tinggi di daerah itu<sup>332</sup>. Jadi kehadiran masyarakat ke TPS bukan dalam bentuk partisipasi tetapi karena telah di mobilisasi dari perangkat desa karena mengejar penghargaan.

Partisipasi masyarakat sesungguhnya belum memberikan kontribusi terhadap pemilu yang berkualitas. Seharusnya kualitas pemilu akan sangat ditentukan pula oleh kualitas pemilih, artinya semakin bagus kualitas pemilih maka proses dan hasil pemilu akan semakin berkualitas pula. Pengalaman selama ini bahwa sikap pemilih tidak terpengaruh dengan dengan visi, misi maupun program dari kandidat kepala daerah. Sikap pemilih dalam menentukan pilihan dipengaruhi oleh faktor transaksi, kesamaan kepercayaan, dan kesamaan etnik. Pemilih tidak peduli dengan apa yang dijanjikan kandidat, tetapi tertarik pada aspek finansial dan kekerabatan dengan kandidat.

---

332 Hasil FGD KPUD-KPUD se-Sulut 15 Desember Tahun 2014

Pendidikan politik yang dilakukan partai politik yang perlu dilakukan adalah mencari pola strategi yang ideal dalam rangka pendidikan politik kepada masyarakat. Bagaimana memilih pemimpin daerah yang ideal. Tidaklah tepat manakala pendidikan politik hanya dilakukan saat menjelang pemilukada saja harus dilakukan secara rutin, jauh sebelum pelaksanaan pemilu dimulai. Pemilih harus diajarkan apa dampak yang diakibatkan bila salah memilih pemimpin dan diajarkan bagaimana seharusnya memilih pemimpin daerah yang bermanfaat bagi dirinya dan orang lain.

#### 4. Pasca Pemilu

Pemilu 2014 di Sulawesi Utara secara umum dapat dikatakan berjalan dengan baik, meskipun didalamnya sempat mengalami banyak sekali persoalan mulai dari DPT, manajemen logistik (kualitas, kelengkapan maupun distribusi), rekrutmen caleg, kampanye hingga kualitas pemilih dan kualitas caleg yang terpilih. Hal ini dapat dilihat dari beberapa indikator berikut: *Pertama*, rendahnya presentase pemilih yang tidak memberikan suara. Sulawesi Utara merupakan provinsi yang presentase pemilihnya hampir sama dengan angka di tingkat nasional. Presentase pemilih di Pemilu DPR, DPD, dan DPRD (Pileg) 2014 untuk nasional adalah 75,11 persen sedangkan di Sulut 79,62 persen.

*Kedua*, kinerja Penyelenggara Pemilu di Sulawesi Utara mendapat penghargaan dari penyelenggara tingkat nasional seperti Bawaslu Sulut mendapatkan penghargaan kategori terbiak dalam membangun hubungan antar lembaga. Penghargaan tersebut diberikan berdasarkan hasil pemeringkatan melalui kuesioner yang dibagikan kepada komisioner dan Tim Asistensi di 33 Bawaslu Provinsi seluruh Indonesia. Indikator yang dipakai dalam penilaian antara lain, kompetensi, objektivitas, netralitas, serta integritas. Dasar penilaian dapat berupa hasil karya dan kerja yang

telah dilakukan, serta inovasi dalam memberikan sumbangan pemikiran, masukan, dan kritik dalam perbaikan-perbaikan Pemilu. Sedangkan KPUD Kotamobagu dinobatkan sebagai KPU berintegritas tingkat nasional yang di umumkan pada 17 Desember 2014 lalu.

Namun dari aspek substansial, produk politik hasil Pemilu 2014 di Sulawesi Utara masih sangat diragukan kapasitas, integritas dan kualitasnya. Paling tidak ada dua alasan mengapa keraguan itu muncul yaitu: *Pertama*, buruknya mekanisme rekrutmen caleg oleh partai politik. Parpol tidak melakukan seleksi caleg secara sistimatis dan selektif. Akhirnya caleg banyak diisi oleh mereka yang dianggap belum paham betul apa yang menjadi tugas pokoknya. *Kedua* adalah masih tingginya angka pemilih irasional atau pemilih pragmatis, pemilih yang mendasarkan pilihannya atas dasar hadiah, kerabat keluarga, seagama ataupun seetnik.

Anggapan yang meragukan kualitas dan kapasitas dari anggota DPRD yang terpilih, menjadi salah satu sebab masyarakat menyatakan penolakan terhadap pemilihan Kepala Daerah oleh DPRD. Masyarakat tidak percaya bahwa DPRD bisa menjalankan amanat rakyat dengan menghasilkan pemimpin daerah yang berkualitas.

Salah satu fenomena yang sangat menonjol terhadap hasil Pemilu 2014 di Sulawesi Utara adalah pemanfaatan kepala daerah kabupatn/kota sebagai mesin pengumpul suara oleh partai politik. Hal itu terbukti dimana daerah pemerintahan yang dipimpin oleh kepala daerah dari parpol tertentu, maka parpol itulah yang menang pemilu. Misalnya pemilu di Kota Manado, dimenangkan oleh partai Demokrat karena kepala daerahnya dari Partai Demokrat. Pemilu di Sangihe, Minahasa, Sitaro, Minahasa Tenggara dimenangkan oleh PDIP, karena kepala daerahnya berasal dari PDIP. PAN menang di Kotamobagu karena kepala daerahnya berasal dari PAN, dan PKPI menang di Bitung karena Walikotanya dari PKPI. Sedangkan Partai

Golkar menang di Tomohon dan Minahasa Selatan karena Bupati dan Walikotaanya berasal dari partai Golkar.

Salah satu modus yang digunakan kepada daerah untuk memenagkan parpolnya di wilayahnya adalah memanfaatkan pejabat dari eselon dua, pejabat eselon tiga hingga kepala desa, lurah dan kepala-kepala lingkungan untuk melakukan memobilisasi bahkan sebagian mengintimidasi para pemilih agar memilih parpol tertentu. Modus yang lain adalah memanfaatkan bansos untuk disumbangkan pada kelompok masyarakat maupun dan rumah-rumah peribadatan dengan mengatasmakan kelompok politik tertentu.

Fenomena yang lain adalah dominannya anggota DPRD oleh kerabat-kerabat pejabat di daerah termasuk anak-anak dari gubernur dan mantan-mantan gubernur. Eva Sarundajang, putri dari Gubernur SH Sarundajang terpilih menjadi anggota DPRD dapil Bitung dan Minahasa Utara (Minut) dari PDIP, meskipun sebelumnya yang bersangkutan bukan anggota Parpol. Inggried Sondakh, putri dari manata Gubernur Sulut -- Drs Adolof Jouke Sondakh, yang menjadi anggota DPR RI dari Dapil Minahasa, dan Siska Mangindaan anak dari mantan Gubernur EE Mangindaan, menjadi anggota DPR RI untuk Dapil Manado untuk Partai Demokrat.

Di dapil Sitaro, Sangihe dan Talaud terpilih Decky Makagansa menjadi Anggota DPRD Sulut dari PDIP. Decky merupakan anak dari Bupati Sangihe H.R Makagansa. terpilih sebagai anggota DPRD Sulut Dapil Minahasa Selatan dan Minahasa Tenggara dari Partai Golkar merupakan suami dari Bupati Minahasa Selatan Christinia Eugenia Paruntu.

Muslimah Mongilong Isteri Bupati Bolaang Mongondow Selatan Herson Mayulu menjadi anggota DPRD dari PDIP dapil Bolaang Mongondow dan Hj. Ainun Talibo isteri Bupati Bolaang Mongondow Utara Depri Pontoh terpilih menjadi anggota DPRD Sulut dari PPP dapil Bolaang Mongondow.

Affan Mokodongan anak dari Sekprov Sulut Siswa Rachmat Mokodongan menjadi anggota DPRD Sulut dari PAN dari dapil Bolaang Mongondow. Serta Jems Tuuk yang merupakan adik kandung adri Yanny Tuuk yang merupakan wakil Bupati Bolmong.

Hasil Pemilu 2014 di Sulawesi Utara menempatkan PDIP sebagai peraih kursi terbanyak di DPRD yaitu sebanyak 13 Kursi. Salah satu faktor kemenangan parpol ini adalah adanya dukungan 9 kepala daerah sebagai mesin politiknya. Motivasi dukungan tersebut baik karena kepala daerah yang duduk dalam struktur kepengurusan parpol maupun adanya kerabat kepala daerah yang di usung parpol tersebut. Sementara Partai Golkar meraih 9 kursi DPRD, Partai Gerindra 6 kursi, Partai Demokrat 6 kursi, PAN 3 Kursi, Partai Nasdem 2 Kursi, PKPI 2 kursi, PPP dan Partai Hanura masing-masing mendapat 1 kursi.

Dengan demikian jika mengacu pada ketentuan Perppu nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilukada maka kemungkinan pemilukada gubernur (pilgub) tahun 2015 atau 2016 akan diikuti oleh 5 (lima) pasang calon termasuk calon dari kalangan non jalur parpol atau independen. Parpol yang bisa mengusung calon gubernur adalah PDIP, Partai Golkar, Partai Demokrat dan Partai Gerindra. Sebetulnya jika PAN, Partai Hanura, Partai Nasdem dan PKPI bergabung maka angkanya bisa memenuhi ketentuan Perppu untuk mengusung salah satu calon kepala daerah. Jika mengikuti konstalasi politik di pusat yang parpol-parpolnya terbentuk pada dua blok kekuatan, maka sangat mustahil empat partai tersebut akan berkoalisi di Sulawesi Utara. Namun jika saja kedua blok tersebut bubar setelah bulan Februari 2015 atau pasca keputusan Perppu oleh DPR RI, maka peluang untuk ke empat parpol untuk berkoalisi tidak mustahil untuk terjadi. Namun jika blok politik di pusat akan lebih menguat, maka kemungkinan peserta pemilukada

gubernur kemungkinan hanya diikuti oleh tiga calon kepala daerah.

Jika memperhatikan kalkulasi politik, calon yang akan diusung oleh PDIP berpeluang besar untuk mendapat suara signifikan dalam pemilukada gubernur mendatang. Indikatornya adalah parpol ini didukung oleh sembilan kepala daerah di kabupaten/Kota. Pengalaman pemilu 2014, parpol mana kepala daerah berpihak, maka parpol itu yang memenangi pemilu di daerah itu. Kepala daerah menguasai jaringan birokrasi dari eselon dua hingga kepala-kepala lingkungan. Jaringan ini cukup efektif memobilisasi pemilih bahkan sebagian diantaranya melakukan cara-cara intimidasi. PDIP juga memiliki kekuatan yang cukup solid, selain ada 13 kursi di DPRD Sulut, dukungan dari dapilnya masing-masing anggota DPRD Sulut juga relative kuat. Ditingkat nasional, PDIP Sulut mendapat dukungan secara politis karena presiden dan mendagri berasal dari PDIP.

Namun demikian parpol ini bukan tanpa kendala. Calon kepala daerah yang bakal diusung sebagai calon gubernur yaitu Olly Dodokambey yang saat ini menjabat sebagai Ketua DPD PDIP Sulut tersangkut masalah hukum oleh KPK terkait kasus proyek wisma atlet Hambalang dan proses hukumnya sedang berjalan hingga saat ini. Disatu sisi jika PDIP tidak mengusung Olly Dodokambey dan mengusung calon lain maka peluangnya akan kecil. Karena siapapun calon yang akan menjadi pengganti Olly besar kemungkinan tidak akan mampu memobilisasi sembilan kepala daerah dan tiga belas anggota DPRD dari PDIP. Memang terdapat pula sejumlah kepala daerah kabupaten/kota dari PDIP, tetapi popularitasnya belum merata di seluruh daerah di Sulawesi Utara.

Partai Golkar di Sulawesi Utara mengalami penurunnya pendukung secara signifikan baik di Pemilu maupun Pemilukada. Partai Golkar tidak mendominasi lagi keanggotan

DPRD dan Kepala Daerah kabupaten/kota di Sulawesi Utara sebagaimana periode sebelumnya. Saat ini kepala daerah dari Partai Golkar hanya di Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Hal ini diperparah dengan adanya konflik DPP Partai Golkar, sehingga sampai saat ini Partai Golkar belum mewacanakan figur calon kepala daerah sebagaimana yang telah dilakukan oleh parpol-parpol lain di Sulawesi Utara. Dengan demikian peluang dari Partai Golkar untuk memenangi pemilukada sangat kecil.

Konflik DPP Partai Demokrat pada waktu lalu, sampai saat ini masih menggema di Sulawesi Utara artinya kubu-kubuan di DPP berimbas sampai di daerah ini. Rakerda Partai Demokrat Sulut Tahun 2014 batal dilaksanakan karena pesertanya tidak mencapai quorum akibat pembangkangan sejumlah DPC termasuk DPC Kota Manado. Kader Partai Demokrat di Sulawesi Utara terpecah pada dua blok politik. Blok Ketua DPD Partai Demokrat GSV Lumentut yang merupakan bekas sekutu Anas Urbaningrum dan Anggelina Sondakh. Kemudian blok Harley Mangindaan Wakil Walikota Manado yang merupakan anak dari EE Mangindaan. Pada Pemilu 2014 perbedaan dan kompetisi kedua blok ini begitu sangat menonjol. Blok GSV Lumentut mendukung Jackson Kumaat menjadi Calon anggota DPR RI Dapil Sulut dan mendukung Jemes Karinda sebagai calon anggota DPRD Sulut Dapil Kota Manado. Sedangkan blok Harley Mangindaan mendukung EE Mangindaan sebagai calon DPR Dapil Sulut dan Siska Mangindaan calon DPRD Sulut Dapil Kota Manado. Perseteruan kedua blok ini terus berlanjut sampai pada penentuan Ketua DPRD di Kota Manado yang masing masing pihak mengusung Royke Anter dan Noortje Van Bone tetapi kemudian perseteruan tersebut dimenangkan Bone yang didukung blok GSV Lumentut.

Partai Gerindra sesungguhnya baru terlihat menonjol di Sulawesi Utara pada saat pasca Pemilu 2014 itupun karena menggunakan isu Prabowo sebagai putera daerah, sehingga

soliditas dan konsolidasi partai ini masih sangat lemah, dan sangat sulit untuk berkompetisi dengan parpol bersal lain. Namun hal ini akan berbeda jika partai Gerindra ini mendapat sokongan dukungan dari Partai Golkar sebagaimana koalisi di pusat.

Melihat dinamika dan tantangan parpol-parpol besar di Sulut, maka memunculkan peluang yang besar bagi calon independen untuk berkompetisi pada Pemilukada tahun 2015 atau Tahun 2016.

## **Rekomendasi**

1. Produk hukum yang mengatur tentang pemilihan sebaiknya tidak hanya mengatur soal mekanisme dan prosedur pemilu tetapi harus pula dirancang menjadi aturan untuk menyeleksi dan melahirkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas. Persyaratan menjadi caleg sebagaimana UU Pemilu terkesan sangat normatif dan belum mendorong adanya persyaratan substansial yakni melahirkan pemimpin yang berkualitas. Maka hal yang perlu dibenahi adalah memperbaiki UU Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu terutama menyangkut BAB VII, Bagian Kesatu tentang Persyaratan Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Keenambelas persyaratan sebagaimana pasal 51 terkesan sangat normatif dan terbuka peluang bagi siapa saja untuk bisa menjadi caleg. Padahal untuk menjadi pejabat publik seperti DPR, DPD maupun DPRD harusnya merupakan orang-orang pilihan dan bukan sembarangan orang sebab ketika ia terpilih maka tugas pokoknya adalah memperjuangkan kepentingan banyak orang. Caleg harus memiliki skill individu dan pengetahuan yang memadai seperti *good public speaking*, teknik argumentasi dan lobi, kemampuan dibidang penganggaran dan regulasi. UU Pemilu perlu mencantumkan ketentuan tentang



persyaratan pengalaman kepemimpinan bagi masyarakat yang hendak menjadi caleg.

2. Syarat keanggotaan parpol bagi caleg harusnya bukan hanya dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota (KTA) melainkan juga dengan ketentuan masa waktu keanggotaan atau berapa lama aktif sebagai anggota partai politik. Di Sulut banyak masyarakat menjadi anggota partai dan mendapat KTA hanya karena untuk menjadi caleg. Padahal salah satu tugasnya menjadi anggota DPR atau DPRD adalah untuk menjalankan amanat atau visi dan misi parpol. Akibatnya ketika yang bersangkutan terpilih maka kapasitas, profesionalisme dan integritasnya sangat diragukan. Pengalaman di Sulawesi Utara komposisi caleg di setiap dapil kebanyakan diisi oleh kerabat-kerabat pejabat di daerah seperti isteri, anak, adik, kakak, ipar, dan menantu
3. Perlu sebuah syarat tambahan bagi masyarakat yang menjadi caleg. *Pertama*, caleg itu seharusnya telah menjadi anggota partai politik paling kurang lebih empat atau lima tahun. Masa itu harus diisi dengan kegiatan-kegiatan parpol yang berkaitan dengan kepemimpinan. Partai politik harus dijadikan sekolah politik untuk melatih kepemimpinan bagi kader-kadernya, membentuk karakter, etika dan moralitas, melatih kepekaan sosial, melatih teknik berkomunikasi dan argumentasi, melatih cara pengambilan keputusan, resolusi konflik, teknik penganggaran publik dan teknik penyusunan perundang-undangan. Jika tahapan ini sepenuhnya dilakukan oleh partai politik, maka anggota partai politik yang disiplin dan serius mengikuti tahapan tersebut dapat diberikan sertifikat dan sertifikat itulah yang harusnya dijadikan syarat untuk menjadi caleg oleh partai politik. Jika tahapan pelatihan ini tidak dapat dilakukan karena batasan aturan maka partai politik bisa melakukan perekrutan bagi masyarakat

di luar anggota partai politik dengan syarat masyarakat tersebut memiliki pengalaman kepemimpinan, karier dan *trackrecord* yang bagus pada instansinya terdahulu seperti di pemerintahan, perusahaan swasta, kepolisian maupun tentara. Pengalaman-pengalaman itu bisa membantu ketika kelak terpilih dan duduk sebagai anggota DPR maupun DPRD. Ketentuan ini sangat penting karena selain akan membatasi caleg-caleg instan, ketentuan ini akan membatasi perindahan keanggotaan dari parpol yang satu ke parpol yang lain menjelang penyusunan caleg.

4. UU yang dibuat hendaknya tidak bersifat multitafsir agar tidak melahirkan konflik. Konflik pemilu sulit dihindari akibat regulasi yang sulit dimengerti dan bahkan memunculkan multitafsir baik antar sesama penyelenggara, penyelenggara dengan kontestan maupun tafsiran dari masyarakat sendiri. UU Pemilu juga tidak boleh memuat aturan yang sulit untuk dipahami, sulit untuk diterapkan baik di pusat maupun di daerah. Jika itu diabaikan maka konflik akan sangat sulit dihindarkan. Terpenting juga adalah menyangkut konsistensi dari uu tersebut. Selama ini sering berganti-gantinya undang-undang kepemiluan kerap membingungkan masyarakat ataupun *steakholder* yang berkaitan dengan kepemiluan. UU kepemiluan harus dirumuskan dengan baik sehingga dapat bertahan untuk jangka panjang. UU Kepemiluan harus memberi jaminan untuk kepentingan banyak orang bukan didasarkan pada kepentingan partai-partai politik sehingga perlu dihindari pembentukan uu baru disetiap pelaksanaan pemilu.
5. Perlu mengangkat dan memilih penyelenggara yang benar-benar profesional dan berintegritas. Sebagian penyelenggara di Sulawesi Utara terbukti melakukan pelanggaran mulai dari penggelembungan suara, pengurangan suara hingga permufakatan untuk bertindak curang. Sebagian mereka ada yang dipecat, diberi teguran keras hingga tindakan

hukum pidana. Faktor-faktor lemahnya profesionalisme dan integritas penyelenggara disebabkan tidak ketatnya sistim rekrutmen penyelenggara, adanya kesempatan, adanya bujukan dan rayuan dari kontestan hingga terbatasnya anggaran tunjangan penyelenggara. Perlu penguatan kapasitas penyelenggara dengan cara mengubah tatacara dan mekanisme rekrutmen penyelenggara, penguatan kewenangan dan dukungan anggaran. Selama ini kelemahan penyelenggara pemilu di Sulawesi Utara dipengaruhi oleh ketiga faktor tersebut.

6. Kriteria Tim Seleksi sedapat mungkin adalah mereka yang memahami tentang kepemiluan baik keterkaitannya dengan keilmuan maupun pengalaman kepemiluan terdahulu. Selama ini pengangkatan tim seleksi lebih banyak didasari pada ketokohan seseorang seperti tokoh pendidikan maupun tokoh masyarakat. Tim seleksi yang berasal dari tokoh pendidikan kerap tidak memperhatikan latar belakang keilmuan yang bersangkutan. Sebagian tim seleksi didapati berlatarbelakang keilmuan di bidang fisika, matematika, peternakan, eksakta maupun latar belakang lain yang tidak berkaitan dengan kepemiluan.
7. Tim seleksi yang berlatar belakang tokoh masyarakat harusnya mereka yang benar-benar memiliki profesionalisme, bukan didasarkan pada perwakilan unsur agama, perempuan dan laki-laki serta perwakilan etnik (proporsionalisme). Akibatnya Kebanyakan penyelenggara Pemilu di Sulut ternyata mewakili unsur-unsur sebagaimana unsur-unsur tim seleksi. Unsur ketokohan juga ternyata tidak bisa dijamin dari aspek independensi dan integritasnya. Kebanyakan tokoh masyarakat yang menjadi tim seleksi ternyata memiliki hubungan secara emosional dengan pejabat-pejabat atau elit-elit politik di daerah sehingga intervensi dalam proses rekrutmen rawan terjadi. Kualitas penyelenggara sangat ditentukan oleh

kualitas tim seleksi, maka dari itu tim seleksi tidak hanya memperhatikan ketokohan semata, tetapi syarat integritas, independensi, pengalaman kepemiluan dan latar belakang ilmu kepemiluan perlu menjadi syarat utama.

8. Mekanisme rekrutmen penyelenggara sedapat mungkin untuk dibenahi sebab pengalaman selama ini mekanismenya dilakukan seperti membuka lamaran bagi masyarakat yang belum punya pekerjaan tetap sehingga siapa saja bisa berbondong-bondong mengikuti seleksi itu. Dalam proses seleksi, selain dilakukan secara terbuka dibutuhkan kepekaan juga kepada tim seleksi untuk mendorong atau menawarkan kepada masyarakat yang selama ini dikenal punya perhatian khusus terhadap kepemiluan dan dikenal memiliki integritas yang baik. Banyak anggota masyarakat yang berkecimpung di LSM, pers, aktivis, dan perguruan tinggi yang punya perhatian dan mendalami secara khusus tentang kepemiluan, tetapi mereka enggan berkompetisi dalam seleksi karena tidak punya akses khusus dengan tim seleksi.
9. Dalam hal rekrutmen penyelenggara sangat penting untuk memperhatikan jarak waktu antar penetapan penyelenggara dengan tahapan pemilu. Tahapan awal pemilu sering menghadapi masalah karena penyelenggara belum siap menghadapi tahapan-tahapan yang sangat ketat apalagi tahapan tersebut dikejar waktu. Masalah terjadi karena penyelenggara belum beradaptasi, belum menguasai betul seluruh regulasi, hal-hal teknis belum dikuasai, *team work* belum terbangun dengan baik tetapi sudah diperhadapkan pada pekerjaan-pekerjaan yang sangat berat. Oleh karena itu diusulkan mengenai rekrutmen penyelenggara di daerah dalam setiap tingkatan harus paling kurang satu tahun sebelum pemilu dilaksanakan atau dapat dilakukan serentak setelah 6 bulan pembentukan penyelenggara di tingkat pusat.

10. Faktor tidak independennya sejumlah penyelenggara diakibatkan pula oleh hubungan kekerabatan yang sangat dekat antara penyelenggara dengan kontestan pemilu akibat hubungan saudara, kesamaan etnik dan kesamaan agama. Penempatan dengan sistim silang bagi penyelenggara merupakan salah satu cara untuk menghindari masalah ini. Sebagai contoh, penempatan silang dapat dilakukan dengan cara lima komisioner yang terpilih di Kota Kotamobagu dapat didistribusi atau ditempatkan di lima daerah yang lain di Sulawesi Utara atau lima komisioner yang terpilih di Kota Bitung dapat didistribusi di lima daerah lain. Dengan demikian hubungan kekerabatan antara penyelenggara dengan kontestan paling tidak dapat dicegah atau diantisipasi.
11. Rekrutmen penyelenggara di tingkat KPPS dan PPS harus pula dibenahi sebab keterlibatan aparatur desa dalam pengusulannya menyebabkan terjadinya intervensi. Pengalaman Pemilu 2014 sebagian kepala desa dan kepala kelurahan menjadi tim sukses para kontestan. Parahnya lagi jika ada kepala daerah yang kerabatnya menjadi caleg. Intervensi bahkan persekongkolan antara aparat desa dengan penyelenggara banyak terjadi dan mereka yang terbukti sebagiannya telah dipecat dan bahkan divonis kurungan badan dan denda oleh pengadilan. Dengan demikian maka perlu keterlibatan langsung KPUD Kabupaten/Kota untuk perekrutan para penyelenggara ditingkat desa/kelurahan.
12. Tugas penyelenggara sebaiknya tidak hanya dibatasi pada kewenangan mengurus proses dan teknis kepemiluan semata, tetapi mereka juga diberi kewenangan dalam melahirkan pemimpin yang berkualitas. Dalam hal uji publik caleg pada Pemilu 2014, jika ada aduan masyarakat terhadap integritas caleg, KPU tidak diberikan kewenangan menindaklanjuti laporan tersebut sampai

pada pendiskualifikasian caleg, melainkan KPU hanya mengembalikan berkas caleg tersebut kepada parpol. Jika parpol tidak menanggapi, maka caleg itu tetap ikut dalam kompetisi pemilu. Dalam hal rekrutmen caleg oleh partai politik, KPUD harusnya diberikan kewenangan untuk melakukan verifikasi faktual agar menghindari caleg yang tidak memenuhi persyaratan tetapi dapat lolos masuk dalam DCT seperti ijasah palsu dan pelanggaran-pelanggaran lainnya.

13. Bawaslu dan Panwaslu ternyata juga tidak memiliki kewenangan untuk mengsekusi bagi caleg atau paprol yang melakukan pelanggaran. Kewenangan mereka hanya dibatasi pada rekomendasi seperti rekomendasi kepada KPU jika ada pelanggaran admistrasi, rekomendasi kepada DKPP jika ada pelanggaran kode etik dan rekomendasi kepada Polisi jika ada pelanggaran pidana. Bawaslu diberikan senjata yang hanya punya teropong, tetapi tidak punya peluru. Hanya sebatas pada mengamati pelanggaran dan tidak punya kekuatan untuk menembak langsung. Oleh karena itu kewenangan untuk mengeksekusi bagi pelaku yang melanggar aturan perlu diberikan pada Bawaslu
14. Manajemen dan prosedur penetapan DPT harus mendapat perhatian secara khusus. Belum semua warga negara yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih terdaftar dalam DPT. Masyarakat yang sudah lama meninggal atau telah berpindah domisili ternyata masih masuk dalam DPT di beberapa TPS dan ironinya lagi bahwa ada anak SMP ternyata ikut mencoblos.
15. Kualitas pemilu akan sangat ditentukan oleh kontestan itu sendiri baik partai politik dari sisi kelembagaan maupun caleg dari sisi individu. Oleh karena itu penetapan partai politik peserta pemilu harus dilakukan secara ketat. Dari semua Partai politik yang mengikut Pemilu di Sulawesi

Utara sebagian besar belum mempersiapkan dengan baik untuk ikut berkompetisi. Syarat-syarat parpol untuk mengikuti Pemilu sebagiannya dipaksakan, mendadak diadakan ataupun sebagian dimanipulasi. Syarat kepemilikan sekretariat oleh parpol ternyata sebagiannya hanya menggunakan sistim sewa atau menggunakan rumah pengurus parpol bukan kepemilikan sah atas nama parpol itu. Syarat keterwakilan 30 persen perempuan terkesan dipaksakan. Temuan penelitian menyebutkan bahwa terdapat beberapa perempuan yang tidak dimintai persetujuan untuk mejadi pengurus tetapi dimasukan dalam struktur kepengurusan, bahkan pernah terdapat masyarakat yang sudah berstatus CPNS tetapi ikut dimasukan dalam struktur kepengurusan.

16. Persyaratan administratif partai politik sebagai peserta pemilu sebaiknya tidak hanya memperhatikan syarat normatif, tetapi yang paling penting adalah menyangkut syarat substantif. Ketika syarat substantif diabaikan maka kualitas partai politik peserta pemilu sangat diragukan eksistensinya. Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum persyaratannya adalah parpol itu harus berbadan hukum, kemudian terdaftar di Kemenkum HAM, memenuhi syarat memiliki pengurus 75 persen di kabupaten provinsi, dan 50 persen pengurus di setiap kabupaten/kota. Partai politik peserta Pemilu 2014 juga mesti memenuhi syarat lainnya yaitu dukungan keanggotaan minimal 10 persen dari jumlah penduduk di daerah. Syarat ini sangat muda dipenuhi terutama bagi pendirinya yang punya *background* sebagai pengusaha. Sehingga wajar jika peserta pemilu di Indonesia diikuti begitu banyak paratai politik.

Untuk memperkuat eksistensi partai politik maka syarat kepesertaanya pada pemilu harus menyaratkan visi dan misi parpol harus tidak boleh sama dengan visi dan misi

parpol yang lain. Kenyataan Pemilu 2014, parpol yang idiologinya berbeda, tetapi visi dan misinya sama dengan parpol yang berideologi lain. Salah satu penyebab masih tingginya angka golput dan tingginya modus *money politic* disebabkan karena kesulitan dan kebingungan masyarakat membedakan parpol yang satu dengan parpol yang lain. Oleh karena itu perlu persyaratan bagi parpol baru harus memiliki visi dan misi yang berbeda dengan parpol terdahulu. Jika visi dan misi parpol berbeda maka akan memberikan kesempatan bagi pemilih untuk memilih parpol berdasarkan keinginan dan kebutuhannya.

17. Parpol baru yang lolos sebagai peserta pemilu sebaiknya belum langsung diikutsertakan dalam kompetisi pemilu, namun baru diikuti pada pemilu berikutnya. Hal ini perlu dilakukan *pertama*, untuk menghindari *image* publik bahwa pendirian parpol bukan hanya sebatas pada kepentingan elit pendiri parpol untuk maju sebagai calon presiden. *Kedua*, dalam rangka proses seleksi secara alamiah. Apakah parpol itu dapat bertahan dari aspek kelembagaan dalam waktu yang panjang, apakah parpol itu berpihak kepada publik atau tidak dan apakah parpol itu diterima publik atau tidak, maka butuh waktu bagi masyarakat untuk menilai. Selama ini Proses itu belum sempat dijalani parpol baru akan tetapi sudah langsung diikutsertakan untuk mengikuti pemilu. Banyak parpol baru yang kelihatannya kuat dari aspek kelembagaan, tetapi kondisi itu hanya pada saat mendekati pemilu, namun ketika pemilu usai, kelembagaan parpol mengalami porak poranda karena adanya pemecatan, pengambil alihan sekretariat hingga pengunduran diri sebagian pengurus. Oleh karena itu memperkuat kelembagaan parpol baru harus dilakukan jauh sebelum menghadapi pemilu. *Ketiga*, mendorong agar parpol melakukan rekrutmen secara sistematis. Syaratnya adalah apakah parpol itu melakukan



rekrutmen anggota secara bertahap dan terbuka, apakah parpol itu melakukan kaderisasi, apakah parpol itu melakukan latihan kepemimpinan secara bertahap, apakah parpol itu melakukan diklat dalam hal keuangan publik, teknik perundang-undangan, resolusi konflik, teknik publik speaking dan proses pengambilan keputusan. Meski parpol dibiayai oleh APBN dan APBD Sulut, tetapi tidak ada satu parpolpun yang menjalankan proses ini. Parpol belum menjadikan lembaganya sebagai sekolah politik atau tempat orang belajar soal kepemimpinan politik. Parpol di daerah hanya menonjol manakalah ada Pemilukada, Pemilu ataupun musda. Diluar momen itu, aktifitas parpol tidak ada sama sekali sampai-sampai sekretariatnya rusak dan berlumut karena tidak ada aktifitas. Selain syarat sertifikasi bagi elit politik yang menjadi caleg, ternyata syarat sertifikasi bagi kelembagaan parpol penting sebagai syarat mengikuti pemilu. Jika saja kelembagaan parpol kuat maka komposisi caleg pada saat pemilu tidak akan diisi oleh para anggota dadakan atau pendatang baru. Komposisi itu pasti tidak akan diisi oleh kerabat pejabat di daerah atau oleh pemilik modal.

18. Harus ada kriteria bagi parpol yang menerima dan APBD bahwa anggaran tersebut harus diperuntukan bagi pelaksanaan pendidikan politik masyarakat. □

## BAB 10

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: PROVINSI JAWA TIMUR

*S. Aminah dan Dwi Windyastuti*

### Pengantar

Demokrasi mempersyaratkan kebebasan, keadilan, dan Pemilu berkala. Pemilu untuk memilih anggota legislatif (Pileg) tahun 2014 merupakan Pemilu yang lebih demokratis daripada pemilu-pemilu sebelumnya. Perundang-undangan pemilu harus melindungi proses politik dari pelanggaran, rintangan, pengaruh buruk, kepentingan tertentu, kecurangan, intimidasi, penipuan dan segala bentuk tindakan ilegal dan praktik korup.<sup>333</sup> Dalam kaitan itu dalam pemilu acapkali ada proses-proses yang tidak berjalan dengan semestinya serta penyimpangan dari regulasi.

Penegakan hukum merupakan proses untuk tegaknya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dalam konteks penyelenggaraan pemilu, maka kerangka hukum yang ada harus menyediakan bagi setiap pemilih, kandidat, dan partai politik memiliki kesempatan menyampaikan keberatan kepada pihak KPU (Komisi

---

<sup>333</sup> Sidik Pramono (ed.), *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 15, Kemitraan, 2011.

Pemilihan Umum) atau pengadilan yang berwenang ketika pelanggaran atas hak-hak kepemiluan terjadi.<sup>334</sup>

Mengenai pelanggaran dalam pemilu, Pemilu Legislatif 2014 pun tak luput dari kelemahan, baik dari aspek kerangka hukum, proses maupun hasil. Untuk kebutuhan evaluasi, kerangka pengaturan Pemilu dapat menjadi titik pijak bagi proses konsolidasi dan penguatan bagi sistem pemerintahan demokrasi. Kelemahan regulasi dapat berdampak pada pelemahan proses konsolidasi demokrasi itu sendiri. Hal itu tidak hanya berimplikasi pada politik secara nasional, di tingkat daerah pun hal yang sama dapat terjadi. Dalam kerangka evaluasi itu, seperti yang terjadi pada tingkat nasional dan di daerah-daerah lain, pemilihan anggota legislatif (DPR dan DPRD) tahun 2014 ditengarai masih menyisakan banyak persoalan. Hal itu juga berpotensi memperlambat proses konsolidasi demokrasi. Dari segi prosesnya, Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur (Jatim) masih diwarnai oleh pelbagai pelanggaran yang bermula dari ketidak konsistenan implementasi regulasi pemilu hingga pelanggaran-pelanggaran yang sifatnya umum dan khusus pada setiap proses atau tahapan pemilu.

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 berpedoman pada UU No 8 Tahun 2012. Dari segi pengaturan, ada beberapa perubahan yang mencakup tahapan pemilu, sistem pemilu, jumlah kursi dan daerah pemilihan, peserta, dan persyaratan mengikuti pemilu, penyusunan daftar pemilih, pencalonan, dana kampanye dan kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, rekapitulasi suara, penetapan hasil Pemilu, perolehan kursi, dan calon terpilih, partisipasi masyarakat serta penanganan pelanggaran Pemilu.

Walaupun telah terjadi perubahan pada beberapa tahapan pemilu, beberapa pasal yang baru justru terkesan tidak tegas. Sebagai contoh, pasal yang mengatur alat peraga kampanye

334 International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, (Jakarta: IDEA, 2004), Pramono (ed.), "Penanganan Pelanggaran...."

terlihat masih abu-abu sehingga menyebabkan Bawaslu tidak dapat menindak atau menertibkan pelanggaran yang terjadi. Pengaturan kampanye merupakan satu contoh dari kelemahan pengaturan yang terjadi, padahal ada keinginan agar penertiban alat-alat peraga kampanye ini dapat dilakukan sehingga alat peraga kampanye tidak tersebar di sembarang tempat dan menjadi sampah yang tidak perlu.

Dalam rangka memberikan gambaran yang “komprehensif” mengenai Evaluasi Pemilu Legislatif 2014, bab ini akan memaparkan sejumlah temuan hasil penelitian lapangan di Jawa Timur. Secara rinci, aspek-aspek yang akan diulas pada bab ini mencakup tiga hal yaitu evaluasi terhadap kerangka pengaturan, proses pemilu, pengawasan Pemilu, dan pasca pemilu dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 yang lalu.

### **Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui secara empiris persoalan-persoalan yang muncul sebagai konsekuensi dari implementasi UU No. 8 Tahun 2012 yang menjadi dasar yuridis pelaksanaan Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur.
2. Merumuskan rekomendasi akademis dan praktis untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif di masa akan datang.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini tergolong sebagai penelitian kualitatif. Dalam pengumpulan data, teknik yang digunakan adalah dengan wawancara mendalam terhadap beberapa narasumber yang memiliki pengetahuan dan kompetensi dalam hal kepemiluan, pernah melakukan kajian dan evaluasi kepemiluan serta pihak penyelenggara pemilu. Narasumber yang diwawancarai antara lain adalah penyelenggara, pengawas, pemantau,

pemilih, pemerhati kepemiluan, parpol, caleg yang berhasil/memperoleh kursi dan caleg yang belum berhasil di tingkat provinsi. Selain melalui wawancara mendalam, kajian ini juga didukung oleh *review* literatur atas dokumen-dokumen penting seperti dokumen peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk UU maupun peraturan yang dikeluarkan oleh KPU, dan dokumen-dokumen lain yang relevan seperti hasil pemantauan atau hasil evaluasi dari pihak lain.

Sebagai riset yang tergolong kualitatif, konsekuensinya fakta dari pelbagai fenomena atau peristiwa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur dan data-data yang diperoleh, baik melalui wawancara maupun dokumen-dokumen tertulis ditafsirkan oleh peneliti dengan berpedoman pada variabel dan indikator dalam rangka melakukan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur. Evaluasi juga didasarkan pada catatan lapangan secara objektif dalam menarasikan data, fakta, dan interpretasi yang disampaikan oleh para narasumber. Semua data dicatat yang kemudian disusun atas dasar klasifikasi data sesuai dengan variabel dan indikator Evaluasi Pemilu Legislatif 2014 yang menjadi panduan dalam kajian ini yang mencakup tiga hal yaitu kerangka pengaturan, proses pemilu, dan pasca pemilu. Narasumber pada penelitian ini antara lain adalah: (1) Narasumber 1- FH: mewakili calon anggota legislatif untuk DPRD Provinsi Jatim sebagai calon tidak jadi. Posisi sebagai Wakil Sekretaris DPD Partai Demokrat Jatim, berasal dari Dapil III: Banyuwangi, Situbondo, Bondowoso/Caleg tidak jadi); (2) Narasumber 2-ES: mewakili calon anggota legislatif untuk DPRD Provinsi Jatim sebagai calon tidak jadi. Posisi sebagai anggota pengurus pada Departemen Perempuan, Anak, Kesehatan, dan Tenaga Kerja DPD PDI-Perjuangan Jatim, Dapil 1 Jatim Surabaya-Sidoarjo; (3) Narasumber 3-ZA: Caleg Partai Nasional Demokrat (Nasdem) nomor urut 1 Dapil 1 Jawa Timur, Pemilu 2014. Jabatan sebagai Ketua

Nasdem DPP Surabaya dan Wakil ketua LKK NU Jawa Timur; (4) Narasumber 4: Caleg jadi dari Partai Demokrat; (5) Narasumber 5-RO: Caleg Partai Golkar DPRD Jatim, Dapil I Surabaya-Sidoarjo/Caleg gak jadi); (6) Narasumber 6-S: ketua Bawaslu Jatim; (7) Narasumber 7-KN: anggota DKPP Jatim; (8) Narasumber 8-RS: pemerhati Pemilu; (9) Narasumber 9-S: komisioner KPU Prov.Jatim; dan (10) Narasumber 10-G: komisioner KPU Provinsi Jatim.

## 2. DESKRIPSI DAN PETA POLITIK JAWA TIMUR

Secara umum wilayah Jawa Timur terbagi dalam dua bagian besar, yaitu Jawa Timur daratan hampir mencakup 90% dari seluruh luas wilayah Propinsi Jawa Timur atau mencapai 47.157,72 kilometer persegi, dan wilayah Kepulauan Madura dengan luas sekitar 10% dari luas wilayah Jawa Timur. Di sebelah Utara, Propinsi Jawa Timur berbatasan dengan Laut Jawa. Di sebelah Timur berbatasan dengan Selat Bali. Di sebelah Selatan berbatasan dengan perairan terbuka, Samudera Indonesia, sedangkan di sebelah Barat berbatasan dengan Propinsi Jawa Tengah. Panjang bentangan Barat-Timur sekitar 400 kilometer. Lebar bentangan Utara-Selatan di bagian Barat sekitar 200 kilometer, sedangkan di bagian Timur lebih sempit, hanya sekitar 60 kilometer. Madura adalah pulau terbesar di Jawa Timur, dipisahkan dengan daratan Jawa oleh Selat Madura. Pulau Bawean berada sekitar 150 kilometer sebelah Utara Jawa. Di sebelah Timur Madura terdapat gugusan pulau, paling Timur adalah Kepulauan Kangean, dan paling Utara adalah Kepulauan Masalembu. Di bagian Selatan terdapat dua pulau kecil, Nusa Barung dan Pulau Sempu.<sup>335</sup>

Propinsi Jawa Timur terdiri dari tiga wilayah dataran, yakni dataran tinggi, sedang, dan rendah. Dataran tinggi merupakan daerah dengan ketinggian rata-rata di atas 100 meter dari permukaan laut (Magetan, Trenggalek, Blitar,

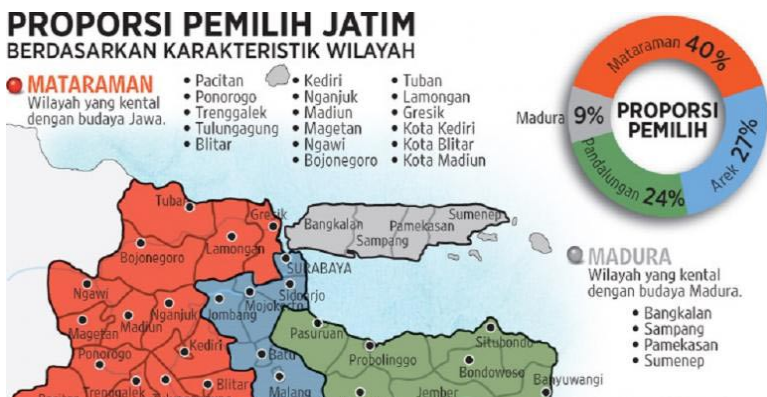
335 *Jawa Timur Dalam Angka*, BPS Jatim 2013

Malang, Batu, Bondowoso). Dataran sedang mempunyai ketinggian 45-100 meter di atas permukaan laut (Ponorogo, Tulungagung, Kediri, Lumajang, Jember, Nganjuk, Madiun, Ngawi). Kabupaten/kota (20) sisanya berada di daerah dataran rendah, yakni dengan ketinggian di bawah 45 meter dari permukaan laut. Surabaya sebagai Ibukota Propinsi Jawa Timur merupakan kota yang letaknya paling rendah, yaitu sekitar 2 meter di atas permukaan laut. Sedangkan kota yang letaknya paling tinggi dari permukaan laut adalah Malang, dengan ketinggian 445 m di atas permukaan laut. Secara fisiografis, wilayah Propinsi Jawa Timur dapat dikelompokkan dalam tiga zona: zona Selatan-Barat (plato), merupakan pegunungan yang memiliki potensi tambang cukup besar; zona Tengah (gunung berapi), merupakan daerah relatif subur terdiri dari dataran rendah dan dataran tinggi (dari Ngawi, Blitar, Malang, hingga Bondowoso); dan zona Utara dan Madura (lipatan), merupakan daerah relatif kurang subur (pantai, dataran rendah dan pegunungan). Di bagian Utara (dari Bojonegoro, Tuban, Gresik, hingga Pulau Madura) ini terdapat Pegunungan Kapur Utara dan Pegunungan Kendeng yang relatif tandus.<sup>336</sup>

Dari gambaran wilayah tersebut sekilas dapat dibayangkan bagaimana Jawa Timur sebagai lansekap politik pada Pemilu 2014. Lansekap politik itu antara lain dapat dilihat dari pembagian daerah pemilihan yang telah diputuskan oleh KPU. Berdasar Keputusan KPU No. 107/Kpts/KPU/Tahun 2013, 9 Maret 2013 ditetapkan daerah pemilihan dan jumlah kursi anggota DPRD Jawa Timur dalam Pemilu 2014. Jumlah penduduk Jatim 37.269.885 yang tersebar dalam 38 kabupaten/kota.

---

336 Ibid. *Jawa Timur Dalam Angka*, BPS Jatim 2013



Tabel 10.1. Dapil, Jumlah Penduduk, dan Jumlah Kursi Pemilu legislatif 2014

No	Daerah Pemilihan	Jumlah Penduduk	Jumlah Kursi
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	DP JAWA TIMUR 1 Meliputi Kab/Kota :		12
	1.1 SIDOARJO	1.748.275	
	1.2 KOTA SURABAYA	2.719.859	
2	DP JAWA TIMUR 2 Meliputi Kab/Kota :		8
	2.1 PROBOLINGGO	946.234	
	2.2 PASURUAN	1.540.173	
	2.3 KOTA PROBOLINGGO	214.444	
	2.4 KOTA PASURUAN	205.302	
3	DP JAWA TIMUR 3 Meliputi Kab/Kota :		8
	3.1 BANYUWANGI	1.627.469	
	3.2 BONDOWOSO	773.502	
	3.3 SITUBONDO	688.445	
4	DP JAWA TIMUR 4 Meliputi Kab/Kota :		9
	4.1 LUMAJANG	1.046.460	
	4.2 JEMBER	2.334.440	



5	DP JAWA TIMUR 5 Meliputi Kab/Kota :		9
	5.1 MALANG	2.342.983	
	5.2 KOTA MALANG	753.422	
	5.3 KOTA BATU	182.392	
6	DP JAWA TIMUR 6 Meliputi Kab/Kota :		11
	6.1 TULUNGAGUNG	1.186.065	
	6.2 BLITAR	1.089.509	
	6.3 KEDIRI	1.406.038	
	6.4 KOTA KEDIRI	260.018	
	6.5 KOTA BLITAR	132.901	
7	DP JAWA TIMUR 7 Meliputi Kab/Kota :		9
	7.1 PACITAN	496.662	
	7.2 PONOROGO	767.604	
	7.3 TRENGGALEK	635.849	
	7.4 MAGETAN	545.829	
	7.5 NGAWI	767.952	
8	DP JAWA TIMUR 8 Meliputi Kab/Kota :		11
	8.1 MOJOKERTO	1.141.104	
	8.2 JOMBANG	1.217.997	
	8.3 NGANJUK	962.666	
	8.4 MADIUN	636.042	
	8.5 KOTA MOJOKERTO	124.589	
	8.6 KOTA MADIUN	200.403	

Sumber: KPU RI 2013

## Pembahasan

Pemilu sudah berulang kali digelar di negeri ini dan berulang pula pelanggaran terjadi. Begitu pula regulasi Pemilu berkali-kali telah diperbaiki kekurangannya untuk mencapai tujuan pemilu sebagai sarana demokrasi yang berjalan pada prinsip-prinsip langsung, inklusif, terbuka, dan adil. Tetapi regulasi yang sudah diperbaiki kekurangannya itu tidak dapat

menghapus permasalahan Pemilu. Justru sebaliknya, regulasi yang dikeluarkan malah menimbulkan permasalahan baru dan memicu terjadinya pelanggaran-pelanggaran. Selain itu, regulasi yang dikeluarkan juga menimbulkan persoalan hukum dan politik dalam praktik penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur, khususnya berkaitan dengan maraknya pelanggaran yang dilakukan oleh caleg dan penyelenggara pemilu dalam berbagai bentuk.

## **1. Kerangka Pengaturan**

UU No. 8 Tahun 2012 merupakan pelaksanaan dari serangkaian proses penegakan hukum pemilu. Mulai dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan penyelesaian pemilu. Penegakan hukum Pemilu menjadi salah satu indikator keberhasilan penyelenggaraan suatu pemilihan umum yang jujur, adil, transparan dan inklusif. Perangkat hukum untuk pelaksanaan Pemilu 2014 yang sudah dipersiapkan oleh pemerintah khususnya untuk mengantisipasi terjadinya sengketa dan tindak pidana Pemilu melalui UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Di dalam UU tersebut, ada ketentuan yang mengatur tentang penyelesaian sengketa dan pelanggaran dan melibatkan tiga lembaga peradilan, yaitu pengadilan umum, pengadilan tata usaha negara, dan MK. UU Pemilu juga memberi wewenang yang lebih besar kepada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk menyelesaikan sengketa tertentu. Data Bawaslu menunjukkan, jumlah pelanggaran Pemilu Legislatif 2014 mencapai 3.507 kasus. Rinciannya adalah pelanggaran pidana sebanyak 209 kasus, pelanggaran administrasi sebanyak 3.238 kasus, pelanggaran kode etik 42 kasus, dan 18 kasus pelanggaran yang berada di luar pelanggaran pemilu. Dari segi kejadiannya, kasus-kasus pelanggaran tersebut dapat dirinci sebagai berikut, pelanggaran yang terjadi sebelum dan pada saat kampanye. Pelanggaran jenis ini yang paling banyak

terjadi. Kemudian pelanggaran di masa tenang, pemungutan dan penghitungan suara. Pada ketiga masa tersebut, terjadi pelanggaran kurang lebih 225 kasus. Sedangkan dari segi jenisnya pelanggaran yang terjadi di atas dapat digolongkan menjadi tiga yaitu pelanggaran pidana sekitar 132 kasus, administrasi sebanyak 81 kasus dan pelanggaran etik sebanyak 12 kasus (Data Bawaslu, 2014).

Menurut Surbakti (2014), pelanggaran dalam penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 salah satunya disebabkan oleh inkonsistensi antarketentuan. Di dalam UU Pemilu terdapat beberapa kontradiksi. Sebagai ilustrasi, dua contoh berikut dapat menggambarkannya. Pelaksana kampanye, petugas kampanye, dan peserta kampanye dilarang melakukan satu sampai sepuluh tindakan yang dikategorikan tindak pidana (Pasal 86 Ayat (1) Huruf a sampai dengan huruf (j). Sementara Pasal 301 mengatur pelaksana kampanye yang melanggar diproses secara hukum dan hal itu jika terbukti melanggar ketentuan Pasal 86 Ayat (1).

Persoalannya adalah yang ditetapkan sebagai pelanggar kampanye adalah peserta kampanye atau petugas kampanye yang dianggap telah melanggar ketentuan Pasal 86 Ayat (1). Dalam kasus ini pendukung perspektif keadilan berpendapat bahwa baik peserta maupun petugas kampanye sejauh melanggar pasal tersebut diproses secara hukum. Sementara itu, pihak yang menganut aliran hukum kontekstual berpandangan penyimpangan itu tidak dapat diproses secara hukum. Karena pelanggaran itu acap menimbulkan multitafsir, karena masyarakat ada yang paham dengan pelanggaran pidana pemilu, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran kode etik. Penanganan dari setiap bentuk pelanggaran itu berbeda dan masyarakat belum mampu memahami bentuk-bentuk pelanggaran tersebut. Karena pelanggaran yang dilaporkan masyarakat ke Bawaslu tidak dapat langsung ditangani. Bawaslu membutuhkan investigasi dan mencari bukti. Berbeda

dengan pelanggaran yang ditangani kepolisian harus ada saksi dan bukti.

Menegakkan regulasi dan hukum dalam Pemilu pada dasarnya harus dilakukan tanpa melanggar hukum. Salah satu asas yang diatur dalam Kode Etik Penyelenggara Pemilu adalah setiap penyelenggara Pemilu wajib melaksanakan tugas sesuai dengan jurisdiksinya. Lingkup kewenangan DKPP hanya memeriksa apakah pengaduan tentang pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu terbukti ataukah tidak. Bila terbukti, DKPP berwenang mengenakan salah satu dari tiga jenis sanksi, yaitu teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap. Dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tidak ada kewenangan DKPP untuk menafsirkan UUD atau membatalkan keputusan KPU mengenai hasil pelaksanaan tahapan Pemilu. Tujuan yang baik harus dicapai dengan cara yang baik pula.

Menurut Surbakti, salah satu alasan Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 214 UU No. 10/2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah ketidak-konsistenan antara model pemberian suara dan tata cara penetapan calon terpilih. Suara diberikan kepada satu calon, tetapi juga penetapan calon terpilih dilakukan dengan nomor urut calon kalau tidak ada calon yang mencapai sekurang-kurangnya 30 persen suara dari bilangan pembagi pemilih. Namun, MK juga menunjukkan ketidak-konsistenan: tidak hanya tak menjadikan ketentuan Pasal 22 E Ayat (3) UUD 1945 sebagai dasar pertimbangan hukum, tetapi juga karena mengabaikan ketentuan Pasal 55 Ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan pengurus partai politik mengajukan daftar calon berdasarkan nomor urut. Ketidak-konsistenan dalam sistem Pemilu ini dimulai oleh pembuat UU. Contoh: Pengajuan daftar calon berdasarkan nomor urut oleh partai politik merupakan konsekuensi ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menetapkan partai politik sebagai peserta pemilu anggota DPR dan DPRD. Konsekuensi pola

pencalonan seperti ini: model pemberian suara kepada partai politik sebagai peserta pemilu. Namun, UU Pemilu memakai model pemberian suara kepada calon.

### **Kelembagaan Penyelenggaraan Pemilu**

Pada tahapan pendaftaran partai politik peserta pemilu, kesalahan relatif sering terjadi. Bahkan kesalahan tersebut dapat menimbulkan hal yang fatal. Hal itu antara lain disebabkan oleh masih buruknya koordinasi dan kontrol KPU terhadap KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota, sehingga menyebabkan terjadinya kesalahan administrasi dalam proses verifikasi partai politik peserta pemilu. Akibatnya ada partai politik yang dinyatakan tidak lolos verifikasi peserta pemilu, kemudian memenangkan gugatan di pengadilan tata usaha negara. Banyaknya gugatan hasil pemilu yang dimenangkan MK menjadi bukti lain, bahwa dalam proses penghitungan suara terjadi banyak kesalahan, baik yang disengaja atau pun tidak. Masih banyak catatan kelemahan penyelenggaraan Pemilu 2009, yang mana hal itu bersumber pada rendahnya profesionalitas jajaran penyelenggara pemilu.

### **Proses Rekrutmen Penyelenggara**

Menjaga kepentingan partai politik dalam penyelenggaraan Pemilu itu hal yang perlu mendapatkan perhatian dari penyelenggara Pemilu dan pemerintah. Kekuatan partai politik bisa menyusup ke semua ranah Pemilu. Ada keinginan parpol untuk menempatkan orang-orangnya ke lembaga penyelenggara pemilu. Kepentingannya jelas, sedikit-dikitnya adalah menjaga suara dan kursi yang diraihnya agar tidak dicuri oleh peserta pemilu lain, dan sebanyak-banyaknya adalah menambah suara dan kursi. Pada titik inilah wewenang penyelenggara pemilu untuk menetapkan hasil pemilu, baik perolehan suara maupun kursi tak luput dari permainan (*by design*).

Mekanisme rekrutmen anggota KPU, baik Pusat maupun provinsi/kab menyisakan masalah bahkan ada masyarakat di Lamongan yang mengancam memboikot Pemilu Legislatif 2014, akibat tidak percaya terhadap proses rekrutmen anggota KPU Kabupaten. Meski rekrutmen KPU semua tingkatan dilakukan serentak, tetapi adanya nuansa politis, di mana intervensi kepala daerah dan politisi partai politik dalam rekrutmen anggota KPU tak bisa dihindarkan. Kecenderungan demikian itu terjadi sebagai konsekuensi dari status kepegawaian komisioner KPU yang bukan sebagai pegawai negeri sipil (PNS). Dapat dikatakan mereka adalah orang yang mencari pekerjaan atau ingin memperoleh pengalaman sebagai penyelenggara pemilu. Konsekuensi dari hal ini adalah memicu hubungan kerja antara sekretariat dengan komisioner yang kurang harmonis di mana di bagian sekretariat itu adalah orang-orang yang berstatus sebagai pegawai negeri, sedangkan komisioner adalah bukan pegawai negeri. Perbedaan status kepegawaian itu menyebabkan pihak sekretariat tak selalu sejalan dengan komisioner KPU. Masalah seperti ini sebenarnya merupakan teknis administratif sehingga jika komisioner KPU bukan orang yang terdidik dan terlatih dengan masalah teknis kepegawaian maka ini menjadi masalah sendiri dalam operasional kerja KPU. Seharusnya komisioner KPU itu diangkat dan betul-betul mereka orang yang terlatih, permanen dan itu harus ada di pusat dan provinsi.

Ramlan Surbakti berpendapat (wawancara): KPU itu harus ada representasi simbolik karena KPU itu menggerakkan masyarakat. Bukan masalah mewakili muslim dan non muslim atau mewakili Indonesia bagian Barat dan Timur. Tetapi mewakili unsur-unsur yang ada di daerah masing-masing. Dengan memberi contoh pada kelembagaan KPU periode 1999-2003—mewakili pemerintah dan parpol justru bancaan bukan saling mengontrol, mereka buat kolusi dan kesepakatan-kesepakatan antara partai dengan penyelenggara pemilu terutama KPU.

Proses rekrutmen KPU Provinsi sampai KPU Kabupaten/Kota terus menuai protes karena diduga kuat hanya sebagai formalitas. Seleksi KPU Provinsi Jawa Timur misalnya, ditengarai sebagai kontestasi antarkekuatan ideologi partai. Kecurigaan terhadap ketidakberesan rekrutmen anggota KPU Daerah diduga kuat dirancang oleh komisioner KPU Jatim dengan menyiapkan sejumlah orang untuk menempati posisi komisioner KPU Kab/Kota.

Adapun daerah yang mempersoalkan proses rekrutmen anggota KPU antara lain Sidoarjo, Surabaya, Pasuruan, Ngawi, Batu dan Ponorogo. Isu yang membuat ketidakpercayaan pada rekrutmen anggota KPU kabupaten/kota di Jatim karena tuduhan masyarakat menganggap KPU Jatim hanya melakukan proses rekrutmen yang formalitas karena yang pasti jadi adalah orang-orang yang masih satu ideologi dengan komisioner KPU Provinsi. Tuduhan atau pandangan seperti ini adalah pandangan subyektif seseorang yang tidak lolos seleksi dan bisa jadi memang seleksi itu adalah formalitas. Dalam kasus rekrutmen lebih tampak sebagai arena pertarungan kepentingan antar partai politik dan kelompok kepentingan/organisasi kemasyarakatan (ormas). Yang menjadi persoalan untuk diperhatikan oleh pemerintah dan penyelenggara Pemilu adalah memahami tentang KPU adalah penyelenggara Pemilu dalam bukan tempat untuk mencari pekerjaan.

Hal itu terlihat dari serangkaian proses rekrutmen anggota KPU Provinsi Jatim di mana pada saat pengumuman 20 besar calon anggota telah memicu persoalan tentang sensitivitas *gender*. Beberapa aktivis perempuan mempertanyakan kenapa hanya ada satu perempuan dalam 20 besar tersebut. Satu-satunya perempuan yang lolos itu adalah Dewita Hayun Shinta yang kini menjadi komisioner KPU Jatim. Selama ini tuduhan yang diajukan oleh yang tidak puas dengan proses rekrutmen mengatakan bahwa ada aturan yang memberikan kuota setidaknya 30 persen kepada perempuan dalam proses

politik di Indonesia. Jika ketentuan ini ditaati, maka secara normatif, seharusnya dari 20 besar tersebut ada enam calon dari kelompok perempuan. Enam calon ini ikut bersaing mendapatkan minimal satu dari lima kursi di KPU Jatim. Ada anggapan bahwa panitia seleksi KPU Jatim tidak sensitif terhadap isu *gender* dalam politik. Apa yang terjadi pada proses rekrutmen penyelenggara pemilu ini bertolak belakang dengan semangat yang ditunjukkan KPU RI yang mewajibkan seluruh partai politik untuk benar-benar memperhatikan keterwakilan perempuan.

Faktor lain yang mempengaruhi proses seleksi adalah keterbatasan waktu. Masa kerja KPU lama berakhir pada awal April dan Juni 2014, sementara Pileg diselenggarakan April 2014. Ini yang mempengaruhi anggapan di masyarakat bahwa obyektivitas KPU Jatim dalam menyeleksi KPU PRO/Kab/Kota dipersoalkan. Untuk Jatim, ada tiga KPU kabupaten yang berakhir masa jabatannya pada 1 April 2014, yakni KPU Kab Probolinggo, Kab Nganjuk, dan Kab Tulungagung. Sedangkan ada 35 KPU kab/kota lainnya berakhir pada 1 Juni 2014.

Untuk rekrutmen anggota KPU Provinsi Jatim tidak ada *incumbent*, sementara anggota KPU di beberapa kabupaten lainnya seperti Nganjuk, Probolinggo dan Tulungagung) ada *incumbent*. Dari sisi aturan perlu diperbaiki karena ini akan mempengaruhi kerja KPU dalam melaksanakan tugas penyelenggara pemilu. Bagi yang terpilih baik orang baru maupun *incumbent* memerlukan adaptasi untuk melaksanakan tugas dengan baik. Bagaimanapun KPU itu hrs ada representasi simbolik karena KPU itu menggerakkan masyarakat.

### **Mekanisme Seleksi dan Tim Seleksi**

Dalam proses seleksi anggota KPU Provinsi Jatim, saya yang juga waktu itu sebagai anggota tim seleksi (Timsel) dimintai keterangan oleh Komisi A DPRD Jatim. Pemanggilan Timsel karena saat itu banyak surat yang masuk di dewan terkait



rekrutmen Anggota KPU Jatim periode 2014-2019. Jumlah surat pengaduan dari masyarakat jumlahnya puluhan, mulai dari mendukung kinerja Timsel hingga mempertanyakan sistem rekrutmen yang dipakai Timsel dalam menjaring nama-nama calon yang bakal menjadi 10 calon untuk diajukan ke KPU RI. Komisi A DPRD Jatim merasa berhak menanyakan kinerja data Timsel dalam melakukan rekrutmen anggota KPU Jatim periode 2014-2019. Apalagi banyak surat yang masuk di Komisi A mempertanyakan keberatan dengan cara-cara Timsel bekerja. Saat itu DPRD meminta klarifikasi sebelum Timsel menetapkan 10 nama yang akan diusulkan ke KPU RI untuk memilih lima nama dan sisanya cadangan.

Pengumuman hasil seleksi 20 besar komisioner KPU Jatim dipertanyakan banyak pihak. Pasalnya, dari 20 besar nama peserta yang lolos itu ada empat anggota KPU Jatim yang diberi sanksi oleh DKPP karena terbukti tidak netral dalam Pemilukada Gubernur Provinsi Jatim. Empat komisioner itu adalah Agus Mahfud Fauzi, Agung Nugroho, dan Fauzi Hamid yang diberi sanksi oleh DPP dengan diberhentikan sementara karena dituding tidak netral saat verifikasi parpol. Sedangkan, ketua KPU Jatim, Andri Dewanto diberi sanksi teguran karena dinilai memberikan dukungan kepada calon Khofifah Indar Parawansa.

Yang penting diperhatikan dalam proses rekrutmen anggota KPU dalam semua tingkatan adalah prosedural, bebas dari praktik KKN, dan murni berdasarkan kemampuan masing-masing calon, tidak bersifat ideologis. Selain itu, penjabat-penjabat daerah dan parpol yang menguasai kursi DPRD tidak melakukan intervensi dalam bentuk apapun dalam proses seleksi anggota KPU dalam semua level. Hal-hal seperti ini dalam kenyataan sulit dihindari karena hal itu seakan-akan sudah menjadi tradisi politik dari sistem pemerintahan yang bercorak paternalistik dan primordial. Narasumber 1 mengatakan:

“...Kalau menurutku, proses rekrutmen mungkin ada kontribusinya, tetapi yang dominan ya pengaruh lingkungan uang dan macam-macam. Tapi kan urusan itu ada iming-imingnya, jadi bisa juga dia ditekan secara politik, diancam, dan juga karena ada imbalan tertentu...*Lek menurutku proses itu, rekrutmen mungkin iya onok kontribusinya tapi tidak dominan, yang dominan itu ya pengaruh lingkungan, uang dan macem-macem. Tapi kan urusan ngono iku onok iming-iming, dadi bisa juga dia ditekan secara politik, diancam macem-macem, bisa juga karena iming-iming... kon lek anu iki onok duwik sakmene...*” (wawancara 9 November 2014).

### **Kapasitas Penyelenggara**

Kapasitas penyelenggara sudah memenuhi kriteria obyektif sebagaimana diatur dalam UU. Mereka yang lolos seleksi dan menjadi komisioner KPU maupun menjadi anggota Panitia Pengawas dan Bawaslu sudah melalui serangkaian seleksi. Akan tetapi proses rekrutmen tersebut tak luput dari intervensi politik pihak-pihak tertentu. Karena itu, terkait dengan kapabilitas SDM penyelenggara pemilu sebenarnya masih perlu diperbaiki terkait dengan kapabilitas administratif dan politik. Karena mereka tidak hanya sebagai pihak yang harus netral dan tidak boleh berpihak kepada kekuatan politik manapun.

Bagaimanapun perlu ada pembaruan dalam metode dan mekanisme rekrutmen. Dengan adanya berbagai kelemahan di tingkat bawah (desa), harus ada reformasi dalam proses perekrutan petugas Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilu Kecamatan (PPK). Sebab, mereka ini yang menjadi ujung tombak proses pemungutan suara rakyat dari tingkat paling bawah.

Integritas dan dedikasi penyelenggara pemilu masih lemah dan rendah sehingga perlu dilakukan edukasi kepada

semua penyelenggara pemilu khususnya edukasi, pelatihan dan pembelajaran politik. Dengan cara ini kualitas SDM pemilu akan dapat menjadi lebih baik dan pemilu juga akan berjalan baik sesuai dengan koridor UU Pemilu.

### **Kewenangan Penyelenggara**

Meski sudah ada regulasi yang mengatur tugas dan tanggungjawab penyelenggara Pemilu, namun di lapangan regulasi itu menjadi semacam dokumen belaka. Penyelenggara pemilu cenderung melakukan pelanggaran yang bersifat sangat masif. Salah satunya terlihat dari pengisian *form* C1 yang tidak sesuai dengan norma. Penyelenggara membiarkan terjadinya pencoretan, kesalahan pencatatan. Pemiarian kesalahan mengisi *form* C1. Misalnya ketika kolom itu tidak ada isinya seharusnya ditulis dengan angka nol, ditulis kosong atau tanda (-), ketika dibiarkan berpotensi untuk disalahgunakan. Pelanggaran dalam mengisi form ini bersifat masif sekali dan ini menyebabkan permasalahan dalam Pileg menjadi masif pula. Yang lain adalah setelah penghitungan, ada potensi terjadinya manipulasi suara, karena saksi sudah lelah dan pulang serta tidak kembali ke TPS. Sementara itu penyelenggara sudah tahu waktunya untuk memulai penghitungan. Penyelenggara memiliki kuasa yang besar disitu yang tidak dimiliki oleh saksi. Keberadaan saksi jika ada hanya mengikuti kemauan penyelenggara.

Potensi pelanggaran itu bisa terjadi pada orang bukan pada lembaga. Persoalannya adalah bagaimana lembaga bisa mengoreksi pelaku jika lembaga tidak memiliki bukti otentik dalam mengecek kebenaran yang dilakukan. Lembaga-lembaga lain berhak mendapatkan C1, tapi lembaga partai politik hanya diberi apabila saksinya dihadirkan. Masalahnya sekarang orang yang dihadirkan bisa saja berkhianat karena diberi insentif atau uang.

Masih banyak masalah dalam kelembagaan penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur, antara lain: (1) Kewenangan penyelenggara terutama dalam hal kapasitas penyelenggaraan pemilu terutama dalam hal: integritas dan independensi; (2) Ada pelanggaran etik terutama berkaitan dengan staf informasi dan teknologi (IT) dalam hal penggelembungan suara caleg di satu sisi dan pengurangan suara caleg di sisi lain dan Panwas dalam menindak pelanggaran pemasangan baliho; (3) Independensi KPU yang lemah; (4) Bawaslu membuat laporan pelanggaran kampanye yang dilakukan oleh caleg, dalam hal: pemasangan baliho, praktik politik uang. Bawaslu membuat rekap pelanggaran pidana dan kemudian ditindaklanjuti oleh DKPP; (5) Proses rekrutmen penyelenggara menyisakan masalah karena komisioner KPU Propinsi memerlukan penyesuaian berkaitan dengan persiapan pemilihan komisioner kabupaten/kota dan persiapan administratif dan logistik Pemilu legislatif; (6) Integritas komisioner KPU kab/kota ada kecenderungan berafiliasi ke partai politik, juga demikian dengan Bawaslu; (7) Independensi staf IT di tingkat Bawaslu: kurang karena berpihak pada calon legislatif dengan menawarkan jasa mengubah perolehan suara. Di Dapil XI, ada petugas PPK yang menerima uang dari caleg; (8) Legitimasi penyelenggara Pemilu dipertanyakan saat penyelenggara KPU mengadakan pemilu ulang dan warga meresponnya dengan kemarahan; (9) Kapabilitas SDM, terutama komisioner KPU dengan beban kerja yang banyak menyerahkan pekerjaan kepada staf KPU; dan (10) Pembiaran kesalahan mengisi *form* C1 oleh penyelenggara.

## **2. Proses Pemilu**

### **Pemutakhiran Data Pemilih**

Petunjuk Pemutakhiran Data Pemilih oleh PPDP/PANTARLIH dan Panitia Pemungutan Suara/PPS untuk Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tahun 2014 atau sudah diatur dalam

Peraturan KPU/PerKPU/PKPU No. 9 Tahun 2013 yang meliputi Penyusunan Daftar Pemilih, Penyusunan DPS, Penyusunan DPT, Tugas PPDP, Tugas PANTARLIH. Sesuai dengan Peraturan KPU Nomor 9 Tahun sebelum melakukan coklit, Pantarlih melakukan koordinasi dengan Ketua RT/RW dan tokoh masyarakat setempat. Selanjutnya, setelah menerima data Pemilih berbasis TPS (*Form Model A.0-KPU*), Pantarlih melakukan pencocokan dan penelitian data pemilih oleh Pantarlih caranya dengan mendatangi pemilih secara langsung dari rumah pemilih.

Dalam proses pencocokan dan penelitian itu apabila Pantarlih menemukan perubahan data pemilih, maka Pantarlih memperbaiki data pemilih dengan ditulis tangan dalam formulir model A.0-KPU dan formulir model A.A-KPU untuk pengisian Pemilih Baru dan memberi paraf pada setiap halaman formulir. Setelah itu, Pantarlih memberikan formulir salinan Bukti Telah Terdaftar (*form Model A.A.1-KPU*) kepada pemilih yang ditanda tangani oleh Pantarlih dan kepala keluarga pemilih atau yang mewakili. Pantarlih kemudian menandatangani formulir model A.0-KPU dan formulir model A.A-KPU yang telah selesai dilakukan pencocokan dan penelitian. Selain memperbaiki data pemilih yang berubah, baik itu data pemilih berkurang maupun bertambah, Pantarlih juga berkewajiban mengisi, menandatangani dan menempel stiker Pemutakhiran Data Pemilih di rumah yang telah diverifikasi. Pantarlih menyerahkan hasil pencocokan dan penelitian formulir model A.0-KPU dan formulir model A.A-KPU berserta alat perlengkapan lainnya kepada PPS paling lambat 14 (empat belas) hari sejak pencocokan dan penelitian selesai dilaksanakan.

Jumlah DPS di Jatim mencapai 30.855.520 orang. Dari rekapitulasi DPS itu, jumlah pemilih laki-laki mencapai 15.188.409 orang, sedangkan pemilih perempuan berjumlah 15.667.111. Jumlah itu berbeda dengan Daftar Penduduk

Potensial Pemilih Pemilu (DP4) yang diberikan Pemerintah Pusat pada Pemerintah Provinsi (Pemprov) Jatim, maka pemilih di Jatim ada 29.348.579 jiwa. DPS Pemilu Legislatif 2014 sendiri disusun dari hasil verifikasi di lapangan terhadap data pemilih yang dikirimkan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tersebut. Dari total DPT 30.115.617 pemilih berdasarkan hasil pemutakhiran data KPU kabupaten/kota se-Jatim, setelah dilakukan pemutakhiran, jumlah ini meningkat menjadi 30.855.520 orang dengan pembagian pemilih laki-laki 15.188.409 orang dan pemilih perempuan berjumlah 15.667.111.

Masalah pemutakhiran data pemilih awalnya bersumber dari data kependudukan DP4 yang tidak akurat, di mana nomor KTP dan NIK yang tidak akurat pula. Masyarakat juga tidak paham dengan haknya apakah sudah terdaftar sebagai pemilih atau belum dan masyarakat juga kurang memahami dan tidak aktif bahwa untuk bisa mengetahui apakah dirinya sudah terdaftar sebagai pemilih, namanya dapat dilihat di kantor kelurahan sesuai dengan KTPnya.

Menurut narasumber KPU Jatim: “e-KPT tidak menjamin NIK tunggal. Masih ada masalah NIK ganda yang tidak bisa dilacak (di Lamongan) dan ini mengakibatkan seseorang kehilangan hak pilihnya. Ini ditemukan dari sikap ketakutan panitia TPS untuk memberikan kesempatan pada orang yang memiliki NIK ganda setelah jam 12. Data terakhir daftar pemilih tetap (DPT) Jawa Timur yakni sekitar lebih dari 30 juta pemilih yang telah ditetapkan pada H-14. Dewita Ayu Sinta, Komisioner Logistik Keuangan KPU Jatim mengatakan surat suara untuk Pemilu Legislatif 2014 di Jawa Timur sudah dicetak sejak 18 Januari 2014, tetapi pada sortir pertama terdapat 500.000 surat suara yang rusak dari total 150 juta surat suara. Menurutnya “Surat suara rusak sudah teratasi dan sudah didistribusikan ke masing-masing kabupaten, tapi hanya

Surabaya yang logistiknya belum datang yakni sekitar 2.000 surat suara.

Berkaitan dengan DPT, akurasi data pemilih masih menunjukkan persoalan yang masif. Minimal ada tiga hal yang sering terjadi, contoh orang yang meninggal puluhan tahun daftarnya masih ada. Walau jumlahnya tidak banyak, tetapi pemilih yang sudah meninggal dan masih tercantum sebagai pemilih tetap menggambarkan persoalan sistem pemutakhiran data pemilih. Hal itu dapat membuka peluang terjadinya manipulasi. Persoalan ini masih terjadi antara lain karena masyarakat yang punya hak pilih tidak pro-aktif. Masyarakat tidak tahu menahu tentang proses penetapan DPS dan DPT. Dengan NIK yang ada seharusnya masyarakat bisa mengeceknya sendiri di kecurahan. Persoalan DPT juga berkaitan dengan NIK orang yang sudah meninggal belum dicoret. PPK dan PPS sebagai penyelenggara pemilu meski sudah tau meninggal tetapi jika tidak ada laporan yang valid/resmi dari RT/RW/Kelurahan maka mereka takut mencoretnya, takut namanya sama.

Pada intinya, petugas tidak mau mencoret jika tidak ada informasi yang akurat dan bisa dipertanggungjawabkan. Contoh, dengan banyaknya perumahan elite atau apartemen menyebabkan masyarakat hirau dengan hak pilihnya itu. Mereka menempati apartemen dan tinggal di perumahan baru dengan alamat baru dan hak pilihnya diabaikan. Ini merupakan contoh sikap dan perilaku masyarakat yang tidak pro aktif dan tidak mau berpartisipasi dalam Pemilu. Seharusnya, ketika mereka pindah alamat ada surat keterangan sebagai penghuni dan itu artinya ada pemutakhiran data dari masyarakat sebagai pemilih dan petugas juga melakukan pemutakhiran data.

Di Kota Malang DPKTb banyak/tinggi karena hadirnya perumahan baru. Warga yang semula tercatat sebagai warga di kelurahan X pindah ke kelurahan Y dengan kecamatan berbeda. E-KTP masih menjadi masalah terutm di Surabaya,

Sidoarjo, Jember, Malang, Batu dan Banyuwangi. Di Sidoarjo dengan peristiwa Lapindo, ada desa yang sudah hilang, akan tetapi warga tetap tidak mau pindah ke alamat baru, atinya KTP lama tetap dipertahankan karena ini berkaitan dengan persoalan ganti rugi Lapindo. Selain itu ada persoalan pengungsi Shiah dari Sampang ini juga tetap beralamat Sampang. Penduduk di Banyuwangi sebagian bekerja sebagai buruh migran di Bali, begitu juga dengan penduduk Jember yang banyak bekerja di Banyuwangi. Di Surabaya karena banyak mahasiswa dan pekerja. Pemilih sebenarnya bisa pindah untuk melakukan hak pilihnya asal memperoleh surat keterangan dari PPS asal. Tetapi warga tidak mau repot sehingga hak pilihnya hilang.

### **Registrasi Partai Politik Peserta Pemilu**

Sesuai putusan MK No.52/PUU-X/2012 disebutkan untuk syarat parpol peserta Pemilu 2014 selain harus berbadan hukum juga memiliki kepengurusan di seluruh provinsi, 75% kepengurusan di kab/kota dan 50% kepengurusan di kecamatan di tiap kab/kota yang dibuktikan dengan keputusan tentang kepengurusan parpol. Juga menyertakan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan parpol tingkat pusat dan memiliki anggota 1.000 atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan kab/kota yang dibuktikan dengan kartu tanda anggota.

Ada 23 parpol yang verifikasi oleh KPU Jatim untuk mengikuti Pemilu 2014. Parpol itu adalah Partai Nasdem, PDK, PKBB, PNI Marhaen, Partai Golkar, Partai Republikan, Gerindra, PDS, Partai Demokrat, Partai Karya Republik, Partai Republik, Partai Konggres, Partai Persatuan Nasional, PKNU, Partai Kedaulatan, PKB, PKBIB, PKPI, PBB, PKS, Partai Pemuda Indonesia, Partai Buruh, Partai Hanura dan PPRN. Sesuai aturan yang ada, KPU Jatim menunggu hasil verifikasi administrasi yang dilakukan KPU pusat. Selanjutnya KPU Jatim bersama kabupaten/kota melakukan verifikasi



factual bagi parpol yang dinyatakan lolos dalam verifikasi administrasi. Dalam hal ini KPU jatim peranannya membantu verifikasi di tingkat provinsi.

Dalam Pemilu Legislatif 2014 ini, syarat yang ditentukan di UU benar-benar harus valid. Sesuai Peraturan KPU nomor 11 dan 12 tahun 2012 serta Surat Edaran KPU nomor 371, maka berkas administrasi di KPU Kabupaten/Kota bisa dilengkapi hingga 29 September 2012. Dengan keluarnya keputusan KPU, maka parpol-parpol yang daftar di KPU RI diberi kesempatan untuk melengkapi KTA dan berbagai berkas yang dibutuhkan hingga 29 September 2012. Selanjutnya akan dilakukan proses verifikasi administrasi. Jadi parpol yang lolos sebagai peserta pemilu harus lolos verifikasi administrasi dulu sebelum verifikasi faktual.

### **Pencalonan Calon Anggota DPR, DPD, DPRD**

Pencalonan anggota legislatif dilakukan oleh pengurus dan atau petinggi parpol. Dengan menelusuri jejak pencalonan terhadap informan sebagai caleg jadi maupun caleg tidak jadi ternyata ada caleg yang *drop-drop*an (diusulkan oleh pengurus partai atau orang dekat atau orang kepercayaan petinggi parpol seperti sebagai Ketua DPD atau DPC atau atas usulan sekretaris parpol. Informan 4 sebagai caleg *drop-drop*an dan istri dari mantan Ketua DPRD Provinsi Jatim memperoleh nomor urut 3 dari Partai Demokrat untuk Dapil Tambak Sari, Kenjeran, Semampir, dan Pabean Cantikan. Pencalonan EC ini mendapat protes dari pengurus partai yang lain. Terpilihnya EC (inisial caleg) tak semata-mata karena dia memperoleh nomor urut 3, tetapi karena strategi kampanye dan tim sukses yang memberi masukan kepadanya untuk melakukan kampanye dengan turun langsung dan berinteraksi secara intensif dengan masyarakat kelas bawah secara intensif.

Selain itu, EC juga memiliki jaringan yang cukup luas tak hanya di Majelis Taklim tetapi juga jaringan ormas dari

suaminya. EC mempersiapkan untuk kampanye ini selama dua tahun. Kualitas interaksi dan kampanye yang ramah dan menemui preman, gelandangan, tukang becak, anak-anak yatim dan sebagainya memberi kontribusi pada banyaknya suara yang diraihinya. Sementara itu, bagi caleg yang lain meski sudah turun ke masyarakat dan berinteraksi secara intensif, tetapi tidak ada petinggi partai yang terlibat mempopulerkan dan tidak mempersiapkan diri dengan baik maka caleg itu gagal untuk dipilih rakyat. Nomor urut dalam pencalonan ditentukan oleh hubungan kekerabatan/pertemanan/persaudaraan. Ini menyulitkan bagi caleg yang berkualitas untuk tampil dan memenangi Pemilu.

Penempatan Dapil yang menentukan adalah partai politik. Dalam hal ini ada unsur kekerabatan dengan pengurus parpol maka akan mendapat dapil yang memang menjadi basis massa dari parpol tersebut. Kualitas caleg perempuan untuk pendidikan, track record dan pengalaman organisasi tidak lebih buruk dari caleg laki-laki. Di lapangan, caleg laki-laki menguasai konstituennya sampai tingkat RT/RW, sedangkan perempuan sebatas kelompok pengajian. Hal ini menjadi pembelajaran dari para caleg perempuan yang bisa mengontrol calon konstituennya.

Di Sumenep, calon legislatif perempuan yang memiliki pesantren besar, tidak memperoleh suara dalam Pileg karena surat suaranya tidak diedarkan. Berkaitan dengan kebijakan KPU, sebenarnya tidak ada masalah, hanya terkait tes kesehatan kebijakan KPU tidak jelas karena kata pemeriksaan kesehatan oleh Rumah Sakit Pemerintah mana saja. Dan masing-masing tarif RS berbeda, ada yang sangat mahal (lebih dari 600 ribu). Persyaratan lain yang menjadi kendala bagi caleg perempuan adalah untuk melampirkan dukungan dari ormas/ atau kelompok masyarakat untuk pencalonan caleg. Lampiran ini akan menjadi pertimbangan penilaian pengurus.

Peran partai politik dalam membantu caleg juga untuk menghindari caleg yang mbalelo atau tidak patuh dengan keputusan partai politik. Peran partai politik terutama dalam mensukseskan calegnya untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya memang perlu dilakukan. Sebagai contoh kebutuhan saksi di tiap TPS bagi caleg yang tidak mempunyai modal besar sangat dibutuhkan. Peran caleg ini sangat penting karena bertugas mengawal perolehan suara caleg mulai dari TPS sampai rekapitulasi di KPUD. Tidak jarang banyak suara partai yang hilang dicuri oleh caleg lain. Hal ini juga diungkapkan oleh Bu Jamilah yang mengakui suaranya hilang, dimana hasil perolehan suara tidak sesuai dengan rekapitulasi yang ditulis di *Form C1*. Saksi dari partai politik pun juga harus militan dalam mengawal rekapitulasi suara sampai selesai. Ada kalanya saksi dari partai pulang terlebih dahulu dengan menandatangani *Form C1* kosong, karena rekapitulasi suara molor sampai malam hari.

Di Partai Nasdem sudah ada mekanisme dalam menyeleksi calon legislatif untuk diajukan dalam Pemilu Legislatif 2014. Narasumber 3 menyebutkan bahwa “perihal konversi suara partai menjadi kursi itu apakah sudah adil apa belum?” menurut pengakuannya tidak ada di dunia ini. Karena ada suara yang terbanyak tidak jadi, tapi itu kan sebuah pilihan. Kesempurnaan itu tidak gampang didapat tapi upaya untuk menyempurnakan itu harus selalu ada. Berbeda dengan narasumber 2 yang berpendapat tentang politik kekerabatan di partainya dan keterwakilan perempuan, menurutnya kepengurusan partai dan lembaga perwakilan sudah lebih baik dibandingkan dengan lima tahun silam.

Berkaitan dengan mekanisme pencalonan perempuan menjadi caleg menunjukkan perbedaan pada setiap partai politik. Walaupun secara umum partai politik memiliki persyaratan sendiri (khusus) bagi perempuan yang mendaftar sebagai caleg, namun persyaratan umumnya relatif sama

yaitu harus memenuhi persyaratan administratif formal, yaitu: mengisi dan mengumpulkan form CV, kartu anggota parpol, foto, dan membayar administrasi (tidak semua parpol mensyaratkan membayar biaya administrasi). Persyaratan khusus untuk memenuhi kuota 30% yang membedakan satu partai dengan partai lainnya. Di PDIP misalnya, pendaftaran hanya mengumpulkan CV (*curriculum vitae*) dan *form* yang harus diisi terkait kepartaian. Hal-hal yang harus diisi itu berkaitan dengan rekam jejak yang terukur, seperti sudah berapa lama masuk menjadi anggota PDIP, sudah aktif pengurus apa saja, ikut panitia pemenangan pilkada dan pilpres, dll yang merupakan salah satu media penjangkaran. Masing-masing ada skor yang menentukan nilai. Skor menentukan perebutan dan penomeran caleg. Sebenarnya kalau caleg perempuan dari kader partai tidak ada kesulitan karena dengan dengan kuota 30% di rekrutmen memberikan banyak kesempatan kader perempuan utk terdaftar di DCT. Yang sulit adalah untuk mendapatkan nomer yang kecil.

Keterwakilan perempuan sebagaimana diatur dalam UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebenarnya masih menimbulkan multitafsir. Menurut narasumber (caleg nomor lima dan gagal terpilih) di Legislatif Jatim, menuturkan bahwa caleg yang berhasil karena caleg tersebut adalah caleg ‘drop-drop-an’—caleg yang diajukan oleh Ketua Partai. Tingkat kemungkinan caleg perempuan yang dekat dengan Ketua Partai tersebut menempati nomor urut satu sangat besar, sebab hal itu dimungkinkan oleh UU.

Pasal 8 ayat (2) huruf e, Pasal 55, Penjelasan Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 215 huruf b UU Pemilu Legislatif mengatur mengenai hal itu. Penjelasan Pasal 56 ayat (2) UU Pemilu yang menyebutkan, ‘Dalam setiap tiga bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikan seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.’ Nama-nama calon dalam daftar bakal calon sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 54 disusun berdasarkan nomor urut. Ayat (2) berbunyi: Di dalam daftar bakal calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) orang perempuan bakal calon. Pasal ini menngindikasikan inkonsistensi dengan semangat afirmasi perempuan. Sementara untuk kader-kader dari luar, parpol biasanya menyediakan kursi untuk kaum profesional/tokoh masyarakat.

Penentuan penjaringan DCT ditentukan oleh pengurus pada tingkatan DCT tersebut ditentukan, apakah di tingkat kota, kabupaten, atau provinsi. Pengurus partai pada tingkatan itulah yang menentukan. Di masing-masing partai memang berbeda-beda, tetapi tidak jarang proses penentuan DCT juga “kadang-kadang” karena ditentukan oleh faktor-faktor tertentu. Sebagai contoh ada seorang caleg yang gagal sebagai DCT karena tidak memiliki kesiapan modal pencalegan dan tidak sanggup membayar biaya kampanye yang disyaratkan oleh partai. Hal itu terjadi pada proses penjaringan caleg di PDIP yang di antaranya mensyaratkan kesanggupan dana kampanye bersama dengan besar sumbangan kurang lebih 100 juta.

## **Kampanye**

Narasumber 2 mengatakan bahwa kampanye terutama regulasi kampanye sudah baik, tetapi masih memberi celah kepada Panwas untuk bermain uang karena pemasangan baliho yang tidak pada tempatnya. Apa yang dikatakan informan caleg perempuan yang tidak jadi anggota DPRD dari Dapil 3 tersebut tidak sepenuhnya benar. Sebab data di lapangan menunjukkan bahwa ada perbedaan penafsiran tentang regulasi kampanye yang memberi celah kepada Panwas untuk melakukan tindakan. Dalam praktiknya, pengawasan masih lemah belum sepenuhnya ditegakkan oleh pengawas Pemilu. Hal itu menurut narasumber 3 riset ini disebabkan karena kurangnya pengawasan dalam pemasangan *banner*.

“...Misal pada proses pengawasan terkait dengan pemasangan banner, kan kemarin ada aturan bahwa tiap caleg hanya diperbolehkan memasang *banner* pada dua titik kalau gak salah, partai dan calegnya di tempat-tempat menjadi milik publik, di perempatan jalan dll. Ternyata kan ndak...pada prakteknya nggak karu-karuan...disiasati dengan kemudian bahwa pemasangan alat peraga kampanye di properti milik orang, masuk halaman rumah orang, itu pun masih tertib artinya masih melihat undang-undang itu sebagai komponen yang harus ditaati. *Tapi sing ora tertib yo sak arat-arat (tapi yang tidak tertib itu banyak sekali)*. Dan penertibannya pun relatif nggak berjalan, relatif nggak berjalan itu maksudnya yo jalan disebagian tempat tapi itu di jalan protokol besar, tapi yang masuk ke daerah-daerah yo ra terurus...*yo tetep ae magrong-magrong nang pinggir dalam...*” (ya tetap saja ada tidak dilepas) (wawancara 29 November 2014).

Sementara itu, Narasumber 5 juga memperkuat apa yang dijelaskan oleh Narasumber 3 di atas. Narasumber 5 berpendapat bahwa:

“...Banyak kasus-kasus begitu...kan, misalnya gini ada seorang caleg memberikan sumbangan ke lembaga pendidikan tertentu, kemudian dia meminta agar lembaga pendidikan itu membuat ucapan selamat datang pada caleg itu, itu kan sebenarnya juga pelanggaran. Di beberapa tempat itu di *follow up* oleh Panwas, kemudian dilepas, tapi itu pun tidak semua. Di sebagian tempat dilaksanakan di tempat lain tidak, tergantung situasi dan kondisi di daerah itu. Kadang malah pengawas itu berpihak pada caleg atau partai politik. Kalau kebetulan caleg kenal dengan pengawase (pengawasnya) ya aman-aman saja, lek gak kenal iso ae dicopot. Iso ae misalkan kemudian hanya *diweden-wedeni karopanwas* (ditakut-takuti dengan Panwas)...dan kemudian ketika caleg memberikan *reward* tertentu ke Panwas yo *dijarno neh* (dibiarkan lagi), *tetep onok nggolek-nggolek e*

*duit* (tetap ada mencari-cari uang), *nyambi-nyambi gawe tambahan* (cari uang tambahan). Ada kasus di Jawa Timur itu ada beberapa bulan ketika proses Pileg sampe Pilpres itu gaji Panwas nggak turun, *dadi akhire ngobyek podoan* (jadi akhirnya ngobyek sama-sama) tapi *emang onok sing niate ngobyek* (tetapi memang ada yang niatnya ngobyek). Contoh misalkan ada Panwas yang menemukan kejadian *money politics* Caleg-e (Caleg-nya) *dikontak, karo si Panwas itu. Mari ngono ketika calege ngekeki duit ning panwase yo menengae akhire...akhire gak terproses*. Itu *case-case* (kasus-kasus) kaitan dengan penegakan hukum kaitannya dengan pengawasan...” (terjemahan: Contoh misalkan ada Panwas yang menemukan kejadian *money politics* Calegnya dikontak dengan Panwas. Setelah itu ketika Caleh memberi uang dan panwasnya yang diam saja akhirnya...akhirnya tidak diproses)...” (wawancara 3 Desember 2014).

Temuan di atas menarik, karena tema kampanye ternyata bukan visi calon anggota, tetapi visi parpol. Materi kampanye pemilu yang dilaksanakan calon anggota DPR dan DPRD bukanlah visi, misi, dan program yang disusun oleh calon anggota DPR atau calon anggota DPRD, melainkan visi, misi, dan program partai politik. Rupanya yang melaksanakan fungsi representasi politik (menampung dan merumuskan aspirasi konstituen) bukan anggota DPR dan anggota DPRD, melainkan partai politik sebagai peserta pemilu. Namun, model pemberian suara yang diserap dalam UU Pemilu itu bukan pemberian suara kepada partai politik sebagai peserta pemilu, melainkan kepada calon. Karena itu, calon anggota DPR dan DPRD melaksanakan kampanye berdasarkan programnya sendiri.

Menurut Ramlan Surbakti, hal itu sebagai akibat dari:

”...Suara yang diberikan pemilih kepada partai politik hanya itu bernilai 50 persen, sebab suara itu hanya ikut menentukan perolehan kursi partai politik, tetapi tidak menentukan siapa yang terpilih. Bagaimana mungkin suara yang diberikan kepada partai politik sebagai peserta pemilu bernilai lebih rendah daripada suara yang diberikan kepada calon yang bukan peserta pemilu? Tata cara penetapan calon terpilih yang diadopsi UU Pemilu adalah campuran: penetapan calon terpilih berdasarkan jumlah suara sekurang-kurangnya 30 persen suara dari bilangan pembagi pemilih dan nomor urut (Pasal 214). Tata cara campuran yang lebih mengedepankan nomor urut daripada perolehan suara ini memang lebih mendekati, tetapi tak sesuai sepenuhnya dengan pola pencalonan berdasarkan nomor urut. Selain itu, ketentuan campuran itu tak konsisten dengan model pemberian suara kepada calon...”

Persoalan seperti di atas terjadi karena sampai hari ini pembuat UU belum pernah menetapkan ketentuan baru sebagai pengganti Pasal 214 yang dibatalkan itu. Yang menetapkan ketentuan pengganti Pasal 214 justru bukan DPR dan presiden selaku pembuat UU, melainkan KPU sebagai penyelenggara pemilu. KPU membuat peraturan ini tidak berdasarkan amar putusan MK, tetapi karena ada tekanan ketua MK melalui media. Karena KPU menetapkan tata cara penetapan calon terpilih berdasarkan urutan suara terbanyak, setiap calon anggota DPR dan DPRD berkampanye tanpa koordinasi dengan partai politik dan tanpa menggunakan visi, misi, dan program partai. Maka, setiap calon mengeluarkan dana kampanye yang sangat besar untuk mendapat suara sebanyak-banyaknya. Namun, yang wajib menyampaikan laporan awal serta laporan akhir penerimaan dan pengeluaran dana kampanye bukan tiap calon anggota DPR dan DPRD yang mengeluarkan dana kampanye, melainkan partai politik sebagai peserta pemilu. Ketidakkonsistenan seperti ini perlu diluruskan.



## **Logistik Pemilu**

Dalam bidang logistik Pemilu Legislatif 2014 ada permasalahan berkaitan dengan logistik pemilu. Permasalahan yang paling berdampak langsung adalah surat suara yang tertukar dengan daerah pemilihan yang berbeda. Tertukarnya surat suara tersebut bagaimana pun akan merugikan caleg, mennggkat sistem pemilu yang diterapkan adalah proposional terbuka. Secara garis besar, ada lima persoalan berkaitan dengan logistik pemilu sebagai berikut:

1. Surat suara tertukar, surat suara yang sudah dilipat itu rusak dan tertukar dengan Dapil lain.
2. Pelibatan komisioner yang terlalu menyederhanakan kesalahan petugas dalam penafsiran angka (kesalahan dalam penulisan angka pada saat penghitungan suara dianggap sebagai hal biasa karena sumberdaya yang melakukan rekapitulasi suara itu sudah tua, lelah, ngantuk, salah tulis sehingga menimbulkan kekeliruan dalam penghitungan suara).
3. Formulir C1 rekapannya yang harus diisi oleh KPPS banyak, sedangkan kualitas SDM rendah, ini merupakan celah yang digunakan parpol untuk bertransaksi dengan KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara).
4. Saksi: ketidaksediaan untuk menjadi saksi bagi parpol.
5. Formulir C1 diberi kosongan—sedangkan KPPS sudah menandatangani formulir itu. Ini yang menyebabkan beda atau ada selisi suara antara KPU dan PPK dan saksi.

Surat suara yang tertukar di Jawa Timur antara lain terjadi di Sampang, Sumenep, Banyuwangi, Bojonegoro, dan Ponorogo. Menghadapi hal itu, KPU Jatim menyiasati dengan cara yang tak lazim: melakukan pengurutan suara dengan metode kira-kira. Cara seperti itu merupakan malpraktik

pemilu, karena bertentangan dengan Undang-Undang. Selain cara itu, KPU Jatim juga memastikan akan segera menggelar pemungutan suara ulang (PSU) di sejumlah TPS (Tempat Pemungutan Suara) yang tersebar di beberapa daerah (wawancara komisioner KPU Jatim). Pengulangan dilakukan karena surat suara tingkat DPRD kabupaten/kota yang tertukar dan terjadi di beberapa daerah pemilihan di Jawa Timur. Meski begitu, komisioner tersebut memastikan PSU akan dilakukan. Apalagi petunjuk teknis dari KPU RI terkait hal ini juga sudah ada. Pemungutan ulang digelar paling lambat hingga 10 hari ke depan. Ini hanya berlaku untuk DPRD tingkat kabupaten/kota karena untuk tingkat provinsi dan pusat tidak tertukar.

Menurut salah seorang komisioner KPU Jatim, kesalahan atau surat suara tertukar bukan sebagai kesengajaan melainkan kesalahan teknis dari percetakan, sambil memberikan contoh cara pelipatan surat suara, komisioner KPU itu melanjutkan bahwa akibat dari pelipatan surat suara yang dilakukan secara asal dan tidak diperiksa kembali oleh percetakan. Perugas yang melipat tidak memeriksa caleg satu per satu berdasar Dapil. Meski terbilang cukup banyak, namun Shinta mengatakan surat suara yang tertukar tidak hanya terjadi di Jawa Timur melainkan juga di daerah lainnya.

Untuk mengatasi hal itu, menurut Shinta dapat dilakukan melalui pencetakan ulang dan koordinasi dengan perusahaan percetakan surat suara dan KPU pusat. Sementara itu, Ketua Badan Pengawas Pemilu Jawa Timur mengatakan di Jawa Timur surat suara tertukar terjadi di 10 kabupaten/kota dengan surat suara tertukar paling banyak terjadi di Surabaya, karena terjadi di beberapa daerah pemilihan. Selain Surabaya, surat suara tertukar juga terjadi di Kabupaten Nganjuk, Gresik, Sidoarjo, Sumenep, Madiun, Bojonegoro, Pacitan, Lumajang serta kabupaten Mojokerto. Dalam hal itu, Ketua Bawaslu Jatim menilai ada indikasi pelanggaran pidana di dalamnya.

“...ada pelanggaran pidana pemilu dan pelanggaran kode etik yang dilakukan penyelenggara Pemilu, seperti di Kab Blitar dan Kab Sampang. Untuk kasus di Blitar, lanjut dia, melibatkan langsung Hary Patmono, Ketua KPPS TPS 19 di Desa Pojok Kecamatan Garu. Ketua KPPS itu mencoblos sendiri surat suara untuk dua orang Caleg dari Partai Demokrat serta Partai Gerindra...”

Lebih lanjut Ketua Bawaslu tersebut menambahkan bahwa:

“...kasus kecurangan lain yang juga terjadi di Desa Bira, Kec Ketapang Kab Sampang. Pihak PPS (Panitia Pemungutan Suara) setempat tidak mengedarkan C6 kepada masyarakat. Parahnya lagi, penyelenggara pemilu tak mendirikan satupun TPS, padahal mestinya ada tiga TPS di desa tersebut. Dengan adanya kabar bahwa akan tiba rombongan Kapolda Jatim maka PPS segera mendirikan dua TPS (Tempat Pemungutan Suara). Dalam TPS ternyata tidak ada bilik suaranya, yang ada hanya ada kotak suara. Selain itu, hasil rekapitulasi perolehan suara sudah selesai pada pukul 09.00 WIB, sedangkan TPS baru didirikan sekitar pukul 10.30 WIB...”

KPU dan Panwaslu sepakat kalau pemungutan suara dihentikan dan akan digelar PSU (Pemungutan Suara Ulang). Di Sampang diadakan PSU tetapi hanya sedikit pemilih yang datang, hal itu disebabkan selain karena faktor pengawasan yang ketat yang mengakibatkan mobilisasi tidak terjadi, juga karena masyarakat tidak mau lagi memberikan suaranya. Hal seperti itu terjadi di Sumenep di mana pemilih tidak mau memberikan suaranya lagi bahkan mereka protes kepada KPU dan KPPS. Mereka mempertanyakan PSU karena dengan adanya pemilu ulang suara mereka yang telah diberikan pada pemilu sebelumnya tidak memiliki arti.

Selain persoalan surat suara yang tertukar, pelanggaran dan kecurangan lain juga seringkali tidak bisa dihindari.

Dari hasil kajian di Jawa Timur menunjukkan bahwa praktik pemberian uang/hadiah masih dilakukan oleh caleg pada malam hari atau sebelum pemilihan atau di hari pemilihan. Bahkan seorang caleg menerbitkan kartu nama dalam berbagai versi yang dapat ditukarkan dengan uang Rp 50.000 bagi yang memilihnya. Kartu nama itu dapat ditukar dengan uang. Yang lainnya memberikan barang, seperti minyak goreng, gula pasir, kerudung, mukena, sarung, rokok. Narasumber 3 menyatakan:

“Pelanggaran itu bersifat sangat masif dan pelanggaran yang masif itu antara lain soal C1 yang tidak sesuai dengan norma. Antara lain apa saja yaitu terjadi pencoretan, kesalahan pencatatan dibiarkan saja. Pembiaran kesalahan C1. Misalnya ketika kolom itu tidak ada isinya kan harus ditulis dengan *cross* atau nol, ketika dibiarkan kan nanti berpotensi untuk disalah gunakan, jadi tidak ada pembenaran, jadi pembiaran kan. Masif sekali, ini permasalahan masif sekali. Yang kedua selesainya penghitungan, itu berpotensi terjadinya manipulasi, karena saksi sudah lelah yak kan? Sementara pelaksana kan tau kapan dia akan memulai, penghitungan kembali, kapan tidak, karena dia punya kuasa disitu. Saksi kan ngikuti, ngikuti apa maunya penyelenggara. Nah ketika lelah dia gak bias apa-apa...” (wawancara 12 November 2014).

### **Pemungutan dan Penghitungan Suara**

Secara umum pada proses pemungutan dan penghitungan suara di Jawa Timur masih ditengarai banyaknya pelanggaran. Pelanggaran-pelanggaran itu antara lain: penggelembungan suara, dan pencoblosan surat suara oleh KPPS sebelum dicoblos oleh pemilihnya.

Salah seorang narasumber mengetahui adanya penyelewengan pada saat proses Pemilu berlangsung, terutama saat pembukaan kotak suara dan memasuki proses

penghitungan suara. Tentang saksi sebenarnya butuh yang karena kesukarelaan. Karena pendidikan politik belum menyentuh baik oleh Negara maupun oleh partai politik. Kenyataannya, saksi yang dibayar murah dia akan terpengaruh oleh saksi yang dibayar mahal, dan dia berpotensi untuk berkhianat. Partai tidak dapat mengecek ketika partai tidak diberikan data. Pengecekan kerja KPU dan saksi tidak ada orang ketiga, partai tidak dilibatkan. Jadi kalau ada kompromi antara KPU dan saksi, tidak ada pihak ketiga yang mengawasi. Partai akan menjaga haknya, ketika masing-masing partai menjaga haknya maka secara otomatis akan saling menjaga punya yang lainnya, terjaga semuanya jadinya.

Menurut narasumber 5:

“...terjadinya perubahan/perbedaan suara yang berdasarkan kompromi itu kan karena dia hanya menjaga apa yang berpengaruh terhadap dirinya. Tentu apabila dia kuat di TPS (Tempat Pemungutan Suara) nomor 1 tapi belum kuat di TPS nomor 10 partai yang sama, dia hanya akan mampu menjaga di TPS yang kuat. Akhirnya apa yang terjadi, strateginya dia bukan mengakumulasi semua suara, fokus dimana dia harus memperkuat saksi akan selamat dirinya. Jadi bukan bagaimana menyelamatkan suara masyarakat secara akumulatif di seluruh TPS, tapi menyelamatkan dirinya terhadap hasil suara. Bukan suara yang diselamatkan tapi dirinya, diri calegnya bukan suara masyarakat, suara pemilihnya. Jadi di TPS yang lemah dibiarkan saja. Atau aspirasi mereka telah dikhianati oleh persekongkolan ini. Karena tidak ada kontrol, jadi kontrol terhadap saksi itu nggak ada. Partai tidak berhak secara otomatis untuk mendapatkan C1 sebagai alat kontrolnya. Kalaupun diberi parpol itu hanya fotocopynya. Ini terjadi dan terus menerus diperdebatkan selama rekapitulasi suara...” (wawancara 3 Desember 2014)

## Konversi Suara Partai Ke Kursi

Metode perhitungan perolehan kursi tiap-tiap parpol diatur dalam UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dari UU Pemilu ini kemudian diatur secara teknis melalui Peraturan KPU No. 29 Tahun 2013 tentang Penetapan Hasil Pemilu, Perolehan Kursi, Calon Terpilih, dan Penggantian Calon Terpilih. Menurut ketentuan UU Pemilu yang baru ambang parlemen berubah dari 2,5 persen menjadi 3,5 persen dan ini berlaku secara nasional. Dengan UU itu, metode penghitungan suara dalam Pemilu 2014 ada dua, yaitu berdasarkan BPP dan berdasarkan sisa suara jika masih ada sisa kursi. Tidak ada lagi suara yang dibawa ke provinsi. Semua kursi habis dibagi di Dapil (tentang hal ini dapat dilihat dalam Pasal 212 huruf c UU Pemilu). Setelah kursi partai politik dihitung, persoalannya adalah kepada siapa kursi itu diberikan? Sesuai dengan Pasal 213 huruf a, calon yang memperoleh suara terbanyak akan mendapatkan kursi yang diperoleh partainya. Jika partainya mendapatkan dua kursi, maka calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua yang berhak atas kursi itu. Dengan metode ini maka setiap caleg harus berjuang agar mencapai BPP itu, agar legitimasi kursinya di DPR sangat kuat. Implikasi ini menimbulkan kecurangan dan manipulasi suara di tingkat bawah.

Menurut ketentuan UU No. 8 tahun 2012, jatah kursi untuk DPR hanya diberikan kepada partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sekurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional dan partai politik yang tidak memenuhi ambang batas tersebut, tidak disertakan dalam perhitungan perolehan kursi di masing-masing daerah pemilihan. Artinya, jika satu partai gagal meraih suara 3,5 persen secara nasional, meski di tingkat pemilihan DPRD bisa lebih dari 3,5 persen tak akan bisa masuk parlemen daerah (DPRD). UU No.8 tahun 2012 menyederhanakan sistem konversi suara menjadi kursi. Memperhatikan pasal 209 ayat

2 bahwa suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu (P4) dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara. Kemudian pasal 209 ayat 3 lebih lanjut menyatakan, dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka bilangan pembagi pemilih (BPP) DPR, BPP DPRD provinsi, dan BPP DPRD kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan. Sistem penghitungan ini jelas lebih sederhana daripada model yang diatur Pasal 214 UU No 10 Tahun 2008.

Pemilu Legislatif 2014 menganut sistem proporsional terbuka sehingga yang terpilih adalah calon anggota legislatif (caleg) yang memperoleh suara terbanyak di Daftar Caleg Tetap (DCT) dalam satu partai. Contoh: Partai X berhak atas 3 kursi, maka yang berhak duduk di dewan perwakilan adalah caleg yang mempunyai suara terbanyak 1, 2, dan 3 di DCT parpolnya. Nomor urut tidak berlaku, sedangkan sisanya akan diurutkan ke angka selanjutnya sebagai calon cadangan atau calon pengganti antar waktu (PAW) jika yang terpilih mengundurkan diri, meninggal dunia atau diberhentikan.

Ada masalah dalam konversi suara ke kursi, karena apabila ada kemungkinan dimana seorang caleg memperoleh paling banyak suara di dapilnya atau mungkin mendapat suara paling banyak di seluruh Indonesia. Tetapi partai pengusungnya tidak lolos *parliamentary threshold* 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional maka suara yang diperolehnya itu hangus atau tidak ada. Jadi caleg harus tahu betul cara menghitung perolehan suara yang dikonversikan menjadi kursi.

Informan caleg jadi menjelaskan tentang harga satu kursi baik DPR, DPRD Provinsi dan maupun DPRD Kabupaten/Kota. Harga satu kursi yang dihitung berdasarkan suara sah di suatu daerah pemilihan (Dapil), kemudian dibagi dengan jumlah kursi yang ada disetiap dapilnya. Misalnya di suatu dapil suara sahnya berjumlah 100 ribu suara dan terdapat 10 kursi di dapil dimaksud, maka perhitungannya 100 ribu suara dibagi 10 kursi, hasilnya 10 ribu. Jadi, 10 ribu itulah harga satu kursi di dapil tersebut. Inilah yang disebut dengan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) untuk menentukan harga kursi. Sedangkan sisa suara, bila seorang caleg dari partai tertentu kelebihan suara setelah mendapatkan harga satu kursi, maka sisa suaranya akan dilimpahkan kepada caleg suara terbanyak kedua di partai yang sama. Jadi harga kursi setiap dapil berbeda, tergantung suarah sah di setiap Dapil. Misalnya untuk DPR RI, pada Dapil Jatim I, jumlah pemilihnya kita misalkan sebanyak 2 juta pemilih. Nah, nanti dari jumlah 2 juta pemilih ini realisasi partisipasi pemilihnya berapa, misalnya hanya 50 persen partisipasi pemilih dan kita anggap suaranya sah semua. Maka, suara sah 1 juta dibagi 10 kursi, hasilnya 100 ribu per satu kursi. Intinya adalah harga kursi akan sangat tergantung dengan partisipasi pemilih dan suara sah. Kalau tingkat partisipasi pemilih tinggi, maka akan lebih mahal harga kursinya. Bila partisipasi pemilih kita prediksi 70 persen, maka perkiraan saat ini, satu kursi untuk DPR RI memerlukan 150 ribu-an suara.

Sementara itu, informan lain (3) menyatakan bahwa karena penhitungkan kursi sudah ada rumusnya seperti itu maka ada petugas di lapangan yang bisa melakukan penggelembungan suara supaya caleg dapat kursi. Caranya dengan mengubah angka baik disengaja maupun tidak disengaja. Untuk membuktikan ini sulit dan penyelewengan di tingkat TPS hampir merata kejadiannya. Bukti yang secara konkret susah tetapi itu dapat dikatakan penyelewengan, tetapi potensi penyelewengan itu terbuka sekali dengan C1 yang tidak benar cara pengisiannya.



Informan itu berharap yang berhak menerima C1 tidak hanya saksi, mestinya partai sebagai pelaku dan peserta pemilu. Pelaku dalam pemilu ini adalah partai bukan saksi, saksi yang diajukan dari partai. Sekarang masalahnya ketika partai tidak mampu menghadirkan saksi atau saksi sendiri berkhianat lalu bagaimana partai itu bisa selamat termasuk calegnya.

Saksi itu diajukan oleh partai dan yang melakukan pelanggaran adalah manusia bukan lembaga. Menurut narasumber 4:

“...Yang harus ditegakkan adalah aturan Pemilu dan nilai-nilai diselenggarakannya Pemilu. Pemilu bukan untuk dilanggar. Jika kita mencari nilai yang murni dari pemilu mestinya kita tahu bahwa potensi pelanggaran itu bisa terjadi pada orang bukan pada lembaga. Nah sekarang bagaimana lembaga bisa mengoreksi pelaku jika lembaga tidak memiliki bukti autentik dalam meng*crosscheck* kebenaran yang dilakukan. Lembaga-lembaga lain berhak mendapatkan C1, tapi lembaga partai politik hanya dapat apabila saksinya dihadirkan. Nah masalahnya sekarang orang yang dihadirkan kan bisa saja berkhianat, kemungkinan itu ada. Menurut informan saksi seharusnya adalah kader partai. Tetapi kader partaipun bisa berkhianat karena orang. Seharusnya lembaga harus dapat menegakkannya. Dan ini sudah pernah diperdebatkan di Pemilu 2004 dan 2009. Padahal hanya menambah anggaran 200 milyar se-Indonesia untuk menerbitkan C1 terhadap lembaga partai. Yang disampaikan informan tidak direalisasi sehingga parpol tidak dapat mengontrol isian C1...” (wawancara 3 November 2014).

Mengenai kinerja Bawaslu dalam menangani permasalahan-permasalahan saat pemilu ini Bawaslu belum maksimal karena kembali lagi pada kualitas sumberdaya manusia tetapi belum dapat bekerja dengan baik untuk menegakkan aturan main Pemilu di lapangan. Banyak hal yang

tidak dapat dibuktikan oleh Bawaslu tentang praktik *money politics*. Padahal semua pihak mengakui bahwa pemilihan legislatif yang terburuk itu tahun ini, tapi tidak banyak yang dipersoalkan secara hukum. Selain itu masih juga terjadi praktik diskriminasi terhadap pelanggaran-pelanggaran yang bersifat visualisasi.

“... nah sekarang kalau banyak pelanggaran, anggaran sudah tidak cukup untuk membiayai tindakan mereka gak bisa jalan kan? Nah itu harus dicari caranya kan. Caranya tindakan tegas kepada partai penyelenggara. Contohnya begini, peraturan mengatakan dilarang memasang bendera di tempat yang dilarang, tapi rakyat mengatakan ini pesta politik yang tidak boleh dihalang-halangi, yang namanya kesepakatan apalagi benar, buruk sekali dihalang-halangi. Apalagi undang-undang harus ditaati. Ketika ini tidak ditaati padahal ini adalah undang-undang, dilanggar maka yang terjadi adalah diskriminasi. Jawabannya sederhana, anggarannya habis. Berarti metodologi penegakannya yang harus dirubah. Kalau setiap titik pelanggaran dieksekusi oleh panwas atau bawaslu, dicatat, diekspos, diadili secara moral bahwa bisakah kita berharap pada wakil rakyat pada partai yang melanggar aturan?. Itu tidak dilakukan, padahal murah, tapi sangat mengena...” (wawancara narasumber 1, 9 November 2014).

Sementara itu, narasumber 3 menjelaskan masih ada masalah berkaitan dengan representasi perempuan. Menurutnyanya: “memberikan sebuah representasi perempuan itu kan dibatasi dengan nominal ya, harus 30 persen. Itu sama dengan tidak memberlakukan gender itu tidak secara terbuka.” Dibatasi tapi ada nilai atau angka patokkannya untuk dikatakan partai ini pantas atau tidak sudah merepresentasikan perempuan? Nilai, bukan norma hukum yang formal. Akibatnya apa, seolah-olah setelah terpenuhi menjadi selesai. Seharusnya secara kualitas dan kuantitas representasi perempuan terpenuhi,

namun dalam realisasiya sulit karena ada faktor subyektif dari pengurus parpol unuk merekrut perempuan sebagai caleg.

Tentang pelanggaran kampanye, seorang narasumber menyatakan:

”...ooh banyak, pemasangan baliho, simbol-simbol partai di tempat yang tidak diperbolehkan. Itu kan sangat masif sekali, hamper semuanya melanggar, tapi dibiarkan saja. Dan kampanye datang *face to face* ke rumah itu bukan bagus menurut saya. Tak terbuka kan. Mempengaruhi orang dengan cara tidak terbuka itu kan berpotensi untuk bermain mata. Perlu tidak itu dimunculkan dalam tata aturan. Pertama karena tidak efektif bagi calon, *high cost* (biayanya mahal). Masak dia menyampaikan programnya *face to face*...(datang dan bertatap muka)...” (wawancara November 2014 ).

Narasumber 2 berpendapat tentang permasalahan mengenai saksi-saksi di TPS, seorang narasumber berpendapat bahwa:

“...saksi sebenarnya sangat dibutuhkan dan sifatnya sukarela. Mencari saksi itu gampang-gampang susah... karena terkait dengan imbalan yang tidak seberapa besar. Saksi yang ideal adalah yang memperoleh pendidikan politik nah selama ini kan belum ada pendidikan politik yang benar-benar mendidikan rakyat untuk melek politik. Kenyataannya, saksi yang dibayar murah menyebabkan dia akan terpengaruh oleh saksi yang dibayar mahal, dan dia berpotensi untuk berkhianat. Partai tidak dapat meng-*crosscheck* saksi ketika partai tidak diberikan data. Kita harus melakukan pemeriksaan dengan kerja KPU dan saksi tidak ada orang ketiga, partai tidak dilibatkan. Jadi kalau ada kompromi antara KPU dan saksi, tidak ada pihak ketiga yang mengawasi sehingga pelanggaran ya pasti ada di sana...” (wawancara 29 November 2014)

Berkaitan dengan form C1 jika diberikan kepada partai maka apa yang akan dilakukan oleh partai politik, narasumber 1 menjelaskannya sebagai berikut:

”... partai akan menjaga haknya, ketika masing-masing partai menjaga haknya maka secara *automatically* akan saling menjaga punya yang lainnya, terjaga semuanya jadinya. Terjadinya perubahan perbedaan suara yang berdasarkan kompromi itu kan karena dia hanya menjaga apa yang berpengaruh terhadap dirinya. Tentu apabila dia kuat di TPS nomor 1 tapi belum kuat di TPS nomor 10 partai yang sama, dia hanya akan mampu menjaga di TPS yang kuat. Akhirnya apa yang terjadi, strateginya dia bukan mengakumulasi semua suara, fokus dimana dia harus memperkuat saksi akan selamat dirinya. Jadi bukan bagaimana menyelamatkan suara masyarakat secara akumulatif di seluruh TPS, tapi menyelamatkan dirinya terhadap hasil suara. Bukan suara yang diselamatkan tapi dirinya, diri calegnya bukan suara masyarakat, suara pemilihnya. Jadi di TPS yang lemah dibiarkan saja. Atau aspirasi mereka telah dikhianati oleh persekongkolan ini. Karena tidak ada kontrol, jadi kontrol terhadap saksi itu nggak ada. Partai tidak berhak *automatically* untuk mendapatkan C1 alat kontrolnya. Kalaupun diberi kita cuma *fotocopy* nya. Mengapa ini terjadi? Itu yang sempat diperdebatkan...”

Berkaitan dengan form C1, narasumber 3 mengatakan:

“...ya mengkoscek dengan menggunakan mekanisme yang ada sehingga kita dapat melakukan gugatan. Ini ada satu perbedaan, ketika kita terima form C1 pada waktu penutupan itu kan sudah merupakan data valid. Tetapi ketika kita tidak mendapatkan C1 yang ada di tangannya saksi ya salahnya sendiri partai. Tapi ketika negara memberikan mereka peluang untuk tidak jujur sama halnya dengan polisi mana yang bisa mengawasi maling ketika maling

diberi peluang untuk mencuri gitu loh. Logika berfikirnya begitu...” (wawancara 12 November 2014)

## **Pengawasan Pemilu**

Selama ini yang berjalan adalah Bawaslu menjanjkan dua fungsi, yaitu: pengawasan terhadap sistem tahapan Pemilu dan menampung, mengkaji, meneruskan laporan pengaduan tentang pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berwenang dihapuskan. Artinya fungsi pengawasan dikembalikan kepada pihak yang berwenang yaitu pemilih, organisasi masyarakat sipil, media massa, dan P4. Untuk fungsi kedua dikembalikan kepada yang berwenang, yaitu KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota untuk laporan pengaduan tentang dugaan pelanggaran ketentuan pidana Pemilu.

Bawaslu berdasar UU No.15 Tahun 2011 memiliki empat fungsi. Dari keempat fungsi ini, tiga fungsi pertama sudah ada lembaga yang mengurusnya. Fungsi pertama, yakni fungsi pengawasan atas pelaksanaan seluruh tahapan proses penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan oleh berbagai unsur organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga pemantau Pemilu, media massa, bahkan partai politik. Fungsi kedua, yakni fungsi menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu dapat dilaksanakan secara langsung oleh KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten-Kota tanpa perantara. Fungsi ketiga, yakni menampung, mengkaji dan meneruskan laporan mengenai dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu kepada Kepolisian RI. Fungsi juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh Polri, seperti yang dilakukan oleh Polri atas pengaduan dugaan pelanggaran jenis tindak Pidana lain. Fungsi keempat, yakni menampung gugatan Peserta Pemilu terhadap putusan KPU, dan menyelesaikan sengketa Pemilu baik yang bersifat final mengikat maupun yang tidak bersifat final mengikat, sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh Pengadilan Tata Usaha

Negara seperti kasus sengketa mengenai Peserta Pemilu dan Daftar Calon.

Proses penyelesaian sengketa Pemilu harus Adil dan Tepat Waktu (*just and fair and in timely manner*), dan waktu yang tersedia bagi Polri, Kejaksaan, dan Pengadilan Negeri (dan Pengadilan Tinggi bila terjadi naik banding) sangat terbatas, maka pengaduan yang langsung diterima oleh KPU untuk dugaan pelanggaran Ketentuan Administrasi Pemilu atau oleh Polri untuk dugaan pelanggaran Ketentuan Pidana Pemilu akan dapat mempercepat proses penyelesaian sengketa Pemilu.

Tentang pembukaan kotak suara, informan 1 berpendapat:

“...Ada kecurangan yang dilakukan pada proses pencatatan C1, KPU ada dua jalur proses pendataan perolehan suara, jalur IT sama jalur C1 itu. Jalur IT itu biasanya melalui sms, telp, langsung ke central pelaporan datanya dan itu yang kemudian diinput oleh tim IT KPU, nah itu yang cepat nyampeknnya. Kemudian jalur kedua yang resmi yang dipakai KPU itu kan C1, IT kan mau tidak dijadikan data resmi KPU. Ujung-ujungnya ketika misalkan jadi laporan pertama yang lewat jalur IT dengan C1 berbeda itu kemudian C1 yang dibetulkan. Kasus Surabaya itu bahkan, menurut beberapa teman IT KPU Surabaya, data yang masuk antara C1 yang resmi berhologram dengan form C1 yang dibawa saksi itu berbeda apalagi dengan IT-nya itu berbeda jauh, jadi terkesan itu ada permainan...” (wawancara 9 November 2014).

Narasumber tersebut menambahkan penjelasannya: “Bahwa pelanggaran dalam Pemilu itu tidak hanya dilakukan oleh caleg ketika di Pileg, tapi penyelenggara baik KPU maupun Panwas banyak yang terlibat, jual beli suara itu. *Lek gelem dibukak yo buyar kabeh iku* (kalau mau dibuka semuanya bubar). Jadi berkaitan dengan proses rekrutmennya yang salah

atau apanya atau setelah masuk terkontaminasi terbawa arus atau gimana?” ungkapnyanya. Pada dasarnya, banyak kasus pelanggaran yang berhubungan dengan *money politics* dan atribut kampanye. Untuk menghasilkan Pemilu yang jujur, inklusif, bebas dan adil maka informan 4 menyatakan bahwa: “Ya dikontrol para pelaksana/penyelenggara Pemilunya, seperti KPU dan Panwas karena terlibat permainan seperti perubahan rekapitulasi suara di form C1.”

Ada temuan di mana komisioner KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) Surabaya minta uang ke Caleg. Menurut informan yang tidak mau disebutkan namanya itu uang yang diminta komisioner KPU itu untuk kepentingan menaikkan jumlah suara. Narasumber tersebut ditelpon komisioner KPUD Surabaya 2009-2014 supaya suaranya bertambah. Ini menunjukkan bahwa fenomena penyalahgunaan kekuasaan sudah tak dapat dikendalikan oleh pengawasan yang sudah jelas kelembagaannya yaitu Panwaslu dan Bawaslu. Apa fungsi dari lembaga pengawasan ini apabila tidak mampu memproses secara hukum pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu.

Kasus ini juga untuk evaluasi berkaitan dengan waktu suksesi komisioner KPU terlalu mepet dengan proses tahapan Pileg, sehingga bisa menyebabkan (1) komisioner yang baru cenderung kurang siap; (2) komisioner yang lama bermain untuk memeras caleg. Pelanggaran ini dilakukan oleh oknum KPUD, dimana oknum tersebut menyalahgunakan kekuasaan yang melekat pada dirinya sebagai komisioner KPUD. Tanpa posisi sebagai komisioner KPUD dapat dipastikan tidak ada penyelewengan atau pelanggaran yang bakal dilakukan oleh oknum tersebut. Oknum dan lembaga itu dualistik, melekat fungsi dan posisi aktor dengan institusi yang mewadahnya.

Pelanggaran dalam Pileg ditemukan pada penyelenggara, parpol, caleg, dan tim suksesnya. Pelanggaran itu bisa terlihat

dari kecurangan yang dilakukan oleh penyelenggara ketika proses pencatatan C1. KPU ada dua jalur proses pendataan perolehan suara, jalur IT (informasi dan teknologi) sama jalur C1 itu. Jalur IT itu biasanya melalui sms, telp, langsung ke central pelaporan datanya dan itu yang kemudian diinput oleh tim IT KPU, nah itu yang cepat nyampeknnya. Kemudian jalur kedua yang resmi yang dipakai KPU itu kan C1, IT kan mau tidak dijadikan data resmi KPU. Ujung-ujungnya ketika misalkan jadi laporan pertama yang lewat jalur IT dengan C1 berbeda itu kemudian C1 yang dibetulkan. Kasus surabaya itu bahkan, menurut beberapa teman IT KPU Surabaya, data yang masuk antara C1 yang resmi berhologram dengan form C1 yang dibawa saksi itu berbeda apalagi dengan IT-nya itu berbeda jauh, jadi terkesan itu ada permainan.

Ada kecurangan yang dilakukan caleg (*money politics*) sebagai strategi untuk mendapatkan dukungan pemilih. Untuk mendapatkan dukungan pemilih calon legislatif yang menerapkan metode blusukan seperti yang dilakukan caleg JD (inisial caleg) yang melakukan berbagai cara, mulai menghadiri pengajian sampai pertemuan dengan ibu-ibu PKK, UMKM, sampai mendekati anggota dari koperasi wanita. Namun metode blusukan yang dilakukan caleg tersebut tidak begitu efektif, karena bukan caleg *incumbent* sehingga perlu usaha yang ekstra keras untuk memperkenalkan diri guna meningkatkan popularitas.

Metode blusukan maupun kunjungan yang dilakukan calon legislatif perempuan juga dilakukan oleh caleg lain, bahkan di kelompok pengajian ada caleg yang meminta ketua muslimat untuk mengumpulkan foto copy KTP dengan imbalan Rp.10 ribu/KTP. Belum lagi ada caleg di hari tenang ada yang menggunakan *money politics*. Nomor urut tidak menentukan karena yang menentukan bukan partai, tapi pemilih langsung. Ada caleg yang menggunakan metode blusukan sebenarnya, dan ternyata metode blusukan sebelum menjadi pejabat itu



tidak efektif. Tapi setelah jadi pejabat metode blusukan itu efektif. Beberapa caleg membagikan krudung di pengajian, PKK, UMKM dan saya memperhitungkan di pengajian ini saya dapat suara. Satu pengajian sampai 175 orang dan itu di beberapa tempat dan beberapa kecamatan, tapi kenyataannya sistem blusukan yang dilakukan tidak memberikan masukan apa-apa. Karena kalah dengan yang lain, ini disebabkan adanya kecurangan dari partai lain yang menggunakan pembagian uang sebesar 50 ribu per orang.

### **3. Pasca Pemilu**

#### **Sengketa Pemilu dan Sengketa Hasil**

UU No. 8 tahun 2012 tidak memuat pengaturan baru terkait dengan penanganan perselisihan hasil pemilu (diatur dalam Pasal 273). UU tersebut mengatur bahwa apabila terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Peserta Pemilu disini tentu saja tetap merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 26 UU No. 8 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD. Dengan demikian, UU baru ini tidak memberi peluang bagi calon perseorangan (calon anggota) legislatif untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi.

Ada yang berbeda dari Pemilu Legislatif 2014 dibandingkan dengan Pileg 2009. Pada Pemilu 2009 angka ambang batas ditetapkan pada angka 2,5%, maka Pemilu 2014 naik menjadi 3,5%. Kedua, jika pada Pemilu 2009 lalu ambang batas hanya diterapkan untuk Pemilu Anggota DPR, maka Pemilu 2014 angka ambang batas diberlakukan secara nasional, tidak berjenjang. Artinya pada Pemilu 2014, setiap

partai politik peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Sehingga, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di pemilu anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, akan tetapi kalau perolehan suaranya untuk pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5%, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota (suaranya dianggap hangus/terbuang/wasted votes).

Ketentuan Pasal 208 yang berbunyi “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Lalu Penjelasan Pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 berbunyi: yang dimaksud dengan jumlah suara sah secara nasional adalah hasil penghitungan untuk suara DPR. Sengketa Pemilu Pileg terjadi akibat dari kekecauan dalam penyelenggaraan Pileg itu. Menurut Bawaslu Jatim penyelenggaraan pemilihan umum legislatif di Jawa Timur karena banyak surat suara yang tertukar. Hal itu terjadi di delapan (8) kabupaten/kota, yaitu ditemukan di Surabaya, Sidoarjo, Nganjuk, Gresik, Sumenep, Pacitan, Bojonegoro, dan Madiun. Tertukarnya suart suara tertukar berkaitan dengan kekecauan penyelenggara Pemilu. Surat suara yang tertukar itu sebagian besar milik calon legislatif DPR kabupaten/kota. Di Surabaya misalnya, surat suara DPR kota untuk daerah pemilihan (dapil) 1 tertukar ke Dapil II, surat suara Dapil III tertukar ke Dapil IV dan Dapil IV tertukar ke Dapil V. Bahkan surat suara caleg DPR kabupaten Pacitan tertukar ke Kecamatan Pilangkenceng, Kabupaten Madiun. Kasus serupa juga ditemukan di daerah lain. Ada kesalahan dalam proses persiapan logistik.

Surat suara yang tertukar itu beberapa diantaranya tetap digunakan meski berbeda daerah pemilihan. Penggunaan surat suara yang tertukar itu tentu merugikan caleg, meskipun tetap menyumbang suara ke partai. Karenanya dinyatakan tidak sah, karena daftar caleg sudah berbeda. Ini merugikan caleg. Bawaslu Jawa Timur juga mendapat laporan dari Situbondo saksi pendamping pemilih difabel ternyata mencoblos pilihan yang berbeda dengan yang diinginkan. Ini bisa menghilangkan hak suara. Kasus lain juga ditemukan di TPS 14, Desa Kalidilem, Kecamatan Randuagung, Kabupaten Lumajang. Beberapa saksi di TPS tersebut melakukan intimidasi kepada pemilih di setiap bilik suara. Sementara petugas KPPS hanya berdiam diri sehingga Pemilu ditunda satu jam.

Selain surat suara tertukar, juga ada sengketa yang terjadi karena indikasi politik uang. Ada petugas pemilu (PPK) dan PPS di Sumenep dan penyelenggara Pemilu seperti Bawaslu dan komisioner KPU yang meminta uang kepada caleg dengan janji suara dapat diubah sehingga caleg dapat terpilih. Di Kabupaten Kediri, politik uang dilakukan oleh caleg DPRD Kabupaten di mana caleg tersebut memberikan uang sebesar Rp 40 ribu kepada warga. Ada pula pembagian sembako di Kelurahan Pojok, Kecamatan Gresik. Adapun barang bukti yang sudah disita panitia pengawas yaitu spesimen surat suara dan sembako. Ada juga foto barang bukti uang dan gambar caleg DPR RI dari PDI-P.

Kekacauan dalam pelaksanaan Pemilu menunjukkan belum siapnya semua penyelenggara Pemilu mulai dari KPU sampai PPK/PPS sebagai penyelenggara. Sehingga mengganggu penghitungan suara dan rekapitulasi suara. Terkait dengan persoalan lain, KPU masih berkomunikasi dengan panitia pengawas dan KPU daerah untuk mendapatkan hasil laporan keseluruhan secara lengkap.

Pemungutan suara ulang di Sampang disebut-sebut terjadi karena ada kecurangan berupa jual beli suara. Bawaslu tidak

dapat membuktikan hal ini dan KPU melaksanakan PSU. Formulir DB-1 atau surat suara untuk DPR RI dan DPRD Provinsi tidak dibagikan kepada pemilih oleh penyelenggara Pemilu atau panitia di TPS seluruh Kab. Sampang. Bahkan masyarakat Sampang mengatakan di Sampang tidak ada Pemilu. Caleg tidak jadi dari partai Nasdem juga mengatakan hal senada dengan Caleg dari PD bahwa ada kecurangan secara masif terhadap suara parpol dan suara caleg. Jual beli suara dilakukan setelah Pileg 9 April dimana tidak diberikan surat suara untuk DPR dan DPRD Provinsi sehingga perolehan suaranya diragukan.

### **Peta Politik Hasil Pemilu 2014**










Hasil Pileg April 2014 merubah peta kekuatan politik Jatim. DPRD tidak lagi dikuasai oleh Partai Demokrat, tetapi didominasi PKB. Demokrat kehilangan 9 kursi dari Pileg 2014 (Pemilu 2009 PD mendapat 22 kursi di DPRD Jatim). Sementara PKB berhasil memperoleh 7 kursi dalam pemilu 2014. Melorotnya kursi juga dialami PKS dari 7 kursi di pemilu 2009 menjadi 6 kursi saja di pemilu 2014 ada penurunan satu kursi. Begitu pula dengan Partai Hanura pada Pemilu 2009 memperoleh 4 kursi sedangkan pada Pemilu 2014 memperoleh 2 kursi.

Kursi Ketua DPRD Jawa Timur yang pada pemilihan legislatif 2009 diduduki partai Demokrat, dari hasil Pileg 2014 DPRD Jatim dikuasai PKB. Karena hasil rekapitulasi suara di tingkat Provinsi Jawa Timur yang ditetakan oleh KPU Jatim menunjukkan bahwa Partai Demokrat hanya berhasil memperoleh 13 kursi. Sementara PKB mendapatkan 20 kursi. Hasil rekapitulasi yang didapatkan (suarasurabaya.net dan bersumber dari PKB) menunjukkan, PDI perjuangan berada di urutan ke dua dengan raihan 17 kursi, Partai Gerindra dan Partai Demokrat sama-sama meraih 13 kursi, dan partai Golkar meraih 11 kursi. PAN dan PKS sama-sama mendapatkan

7 kursi, PPP dan Partai Nasdem dengan 5 kursi dan Hanura dengan 2 kursi. Dengan hasil itu Ketua DPRD Jawa Timur diduduki oleh perwakilan PKB, kemudian empat wakil ketua DPRD akan ditempati PDI Perjuangan, Gerindra, Demokrat dan Golkar.

PDI-Perjuangan yang menjadi urutan kedua pemenang pemilu di Jatim mengalami kenaikan kursi. Dari 17 kursi menjadi 19 kursi di pemilu 2014 ini. Kenaikan 2 kursi ini jauh dari harapan PDIP yang menang secara nasional. Sedangkan Partai Gerindra naik dari 8 kursi menjadi 13 kursi di pemilu 2014 ini. Menariknya, Gerindra ini mendapat dua kursi di Dapil Madura.

**Tabel 10.2.** Hasil Pileg tahun 2009

No	Partai Politik	Perolehan Suara	Kursi Parlemen	
			Perhitungan I	Revisi
	Demokrat	20,85%	148	150
	Golkar	14,45%	108	107
	PDIP	14,03%	93	95
	PKS	7,88%	59	57
	PAN	6,01%	42	43
	PPP	5,32%	39	37
	PKB	4,94%	26	27
	Gerindra	4,46%	30	26
	Hanura	3,77%	15	18
	<b>Jumlah</b>	<b>100%</b>	<b>560</b>	<b>560</b>

Sumber : KPU tgl 9 Mei 2009

Dari hasil penetapan anggota DPRD Provinsi Jawa Timur periode 2014-2019 didominasi oleh Partai Kebangkitan Bangsa (20%) dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)

yang mendapat 19% Kursi. Berikut perolehan kursi masing-masing partai politik peserta Pemilu 2014 di DPRD Provinsi Jawa Timur, periode 2014-2019:

1. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 20 Kursi (20%)
2. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) 19 Kursi (19%)
3. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) 13 Kursi (13%)
4. Partai Demokrat 13 Kursi (13%)
5. Partai Golongan Karya (Golkar) 11 Kursi (11%)
6. Partai Amanat Nasional (PAN) 7 Kursi (7%)
7. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) 6 Kursi (6%)
8. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 5 Kursi (5%)
9. Partai Nasional Demokrat (NasDem) 4 Kursi (4%)
10. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 2 Kursi (2%).

#### **4. Kesimpulan dan Rekomendasi**

##### **Kesimpulan**

Problematisa hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu: masa tenggat pengaduan, laporan pelanggaran dari masyarakat tidak dapat langsung ditangani oleh Panwa maupun Bawaslu dan pelanggaran etika yang ditangani oleh DKPP. Pelanggaran etik yang ditangani oleh lebih banyak bermotif balas dendam perorangan dari partai politik tertentu atau caleg tertentu terhadap penyelenggara Pemilu. KPPS dan PPK merasa dicurigai dalam rekapitulasi suara maka mereka menuntut hitung ulang. Pada tingkat KPPS ada rekayasa yang mengindikasikan sebagai bentuk pelanggaran etis tetapi tidak dapat diproses lebih lanjut karena terbatasnya masa tugas di KPPS ketika mau diadili sudah tidak lagi menjadi KPPS.

Permasalahan Pileg 2014 yang berkaitan dengan desain kelembagaan pemilu muncul karena adanya polemik antara kedua institusi penyelenggara pemilu antara Komisi

Pemilihan Umum (KPU dan Badan Pengawas pemilu (Bawaslu). Kelemahan dalam sistem penegakan hukum terhadap penyelenggara Pemilu. Ketika penyelenggara Pemilu tidak lagi menjabat maka kasusnya tidak bisa diusut lagi. Kebanyakan kasusnya adalah dugaan jual beli penghitungan hasil yang melibatkan KPPS dan anggotanya yang dilaporkan caleg sudah melampaui batas.

Jual beli penghitungan hasil jika mau diproses pelakunya secara hukum tidak menjadi saksi lagi. Di Pasuruan, ada janji untuk mengubah hasil perolehan suara yang dilakukan oleh PPK terhadap partai Gerindra—dugaannya suap—ini masuk dalam kategori etis berat penyelenggara Pemilu, untuk itu sanksinya adalah pemecatan.

Akurasi daftar pemilih menjadi tanggungjawab semua pihak yang terlibat dalam penyusunan daftar pemilih mulai dari pemerintah, pemerintah daerah, KPU, penyelenggara Pemilu, partai politik dan masyarakat. Selain institusi pengawas Pemilu yang menjalankan fungsi pengawasan dan pemantauan. Sebenarnya ada pihak lain yang dapat menjalankan fungsi ini yaitu pemilih/masyarakat. Pemilih/masyarakat dapat menyampaikan hasil pemantauan, pengaduan atas dugaan pelanggaran ketentuan perundang-undangan Pemilu.

Pelibatan botoh dalam Pileg, di mana aktor lokalnya adalah kepala desa (kelebung), tetapi DKPP tidak menerima pengaduan dari peserta Pemilu dan masyarakat pasif maka kasus itu tidak dapat diproses. DKPP bisa memproses pengaduan atas pelanggaran etis Pileg jika ada peran aktif dan investigasi dari Panwas.

Untuk kasus-kasus *money politics* hambatannya pada masa pelaporan (keterbatasan waktu) untuk melakukan penindakan yaitu 7 hari sejak kasus ditemukan. Umumnya waktu itu tersisa 3-4 hari dan Panwas kehabisan waktu. Selain itu, saksi merasa takut dengan intimidasi dan ancaman kekerasan oleh

parpol dan simpatisannya dan dari aspek material sulit dilacak. Karena pemberi uang berkelit sesuatu yang diberikan itu jika uang maka disebut sebagai uang transpor dan uang makan. Jika caleg memberi kerudung itu sebagai kenang-kenangan.

## **Rekomendasi**

Dengan demikian ada beberapa rekomendasi yang dapat diajukan:

1. Kerangka hukum masih berpotensi memberi celah pada terjadinya pelanggaran baik bagi penyelenggara maupun peserta Pemilu seyogianya dibuat regulasi yang menata ulang kerangka hukum yang sudah ada terhadap hal-hal yang mengatur kewenangan penyelenggara dan pengaturan tentang sanksi terhadap para pelanggarnya.
2. Penghilangan hak suara dari pemilih seyogianya ada aturan khusus yang tidak menimbulkan multitafsir dari penyelenggara Pemilu mulai dari pusat sampai desa. Karena hal ini sama saja dengan pelanggaran penyelenggara Pemilu. Berkaitan dengan logistik yang tak sampai tepat waktu, surat suara kurang dan logistik lainnya, TPS terlambat terbuka karena petugas terlambat hadir, dan yang utama tidak jelasnya antara DPT dengan DPT Tambahan, Daftar Pemilih Khusus dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan.
3. Kapabilitas SDM penyelenggara Pemilu perlu ada pembaruan dalam metode dan mekanisme rekrutmen. Dengan adanya berbagai kelemahan di tingkat bawah (desa), harus ada reformasi dalam proses perekrutan petugas Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pemilu Kecamatan (PPK). Sebab, mereka ini yang menjadi ujung tombak proses pemungutan suara rakyat dari tingkat paling bawah.
4. Integritas dan dedikasi penyelenggara Pemilu terutama di tingkat Desa masih lemah dan rendah maka perlu dilakukan



edukasi kepada semua penyelenggara Pemilu khususnya edukasi, pelatihan dan pembelajaran politik. Dengan cara ini kualitas SDM Pemilu diasumsikan bisa menjadi lebih baik dan pemilu juga akan berjalan baik sesuai dengan koridor UU Pemilu.

5. Perlu ada regulasi yang mendorong Bawaslu agar lebih proaktif dan tegas serta tidak pandang bulu dalam penegakan hukum pemilu. Kinerja Bawaslu yang kurang proporsional perlu dikoreksi.
6. Kecurangan dan Pemilu ulang seharusnya tidak terjadi apabila penyelenggara Pemilu di tingkat Desa tidak melakukan pembiaran kecurangan itu. Karena itu, kecurangan dapat memunculkan terjadinya sengketa Pemilu dan ini membutuhkan ketegasan dan respon cepat dari Bawaslu. Kecurangan dalam akan berpengaruh juga terhadap perolehan suara. Pencoblosan ulang berpengaruh terhadap psikologis pemilih dan bisa saja pilihannya berbeda, ketika pemilihan ulang.
7. Logistik Pemilu secara administratif dan teknis perlu dikelola lebih baik dan tanggungjawab pengiriman surat suara tidak dilakukan oleh pencetak (perusahaan), tetapi KPU perlu mengontrol kebenaran surat suara yang sudah dilipat itu bisa sampai ke daerah pemilihan dan tidak mengalami keterlambatan.
8. Perlu meningkatkan sinergitas dalam penyelenggaraan pemilu tak hanya terkait sebatas berjalannya tupoksi KPU dan Bawaslu tetapi juga meningkatkan kepedulian masyarakat terhadap Pemilu. Setiap penyelenggara pemilu bertindak sesuai dengan yurisdiksinya. □

## DAFTAR PUSTAKA

- Pramono, Sidik (ed.). Seri Demokrasi Elektoral Buku 15, (Jakarta: Kemitraan, 2011).
- UU No.8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD, dan DPD.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilu No. 15 Tahun 2012 tentang Tata Cara penyelesaian Sengketa Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD
- Jawa Timur Dalam Angka, BPS Jatim 2013
- KPU Jatim.go.id
- Rumahpemilu.org.14.02.2014
- [http://print.kompas.com/KOMPAS\\_ART000000000000000000004722484](http://print.kompas.com/KOMPAS_ART000000000000000000004722484)
- Suarasurabaya.net

**Lampiran:**  
 Checklist temuan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2014 Bawaslu  
 Provinsi Jawa Timur Tahun 2013

BENTUK PELANGGARAN	PASAL YG DILANGGAR	HASIL KAJIAN	REKOMENDASI
Administrasi Pemilu	Pasal 86 ayat 2 dan ayat 3 UU Nomor 8 tahun 2012		KPU Prov.Jatim segera memberikan peringatan dan memerintahkan Kpd DPW ppp Jatim utk memperbaiki dan melaksanakan kampanye pemilu
Terkait Dokumen Persyaratan Ir.Zainu Fuadi sbg.Bacaleg yg diusulkan oleh PKB Jatim Dapil VIII Nomor urut 2 tidak memenuhi syarat terkait dgn pasal 51 ayat 1 huruf G UU 8 tahun 2012			Ir.Zainu Fuadi dinyatakan Tidak Memenuhi Syarat (TMS) sebagai Bacaleg yg diusulkan oleh PKB Jatim Dapil VIII Nomor urut 2

<p>Bacaleg DPRD Jatim dapil 8 nomor urut 10 dari Partai Golkar adalah Karyawan BPWS</p>			<p>Kepada KPU Prov.Jatim untuk mencoret Ir.Pandit Indrawan.M.Si dari Calon Anggota DPRD Prov.Jatim tahun 2014 dari Partai Golkar di Dapil 8 No.Urut 10 dari DCT</p>	<p>Ir.Pandit Indrawan.M.Si dicoret dari DCT Anggota DPRD Prov.Jatim tahun 2014 dari Partai Golkar di Dapil 8 No.Urut 10</p>
<p>Pencalonan Ganda A.n. Toni Arif Setiawan Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Dapil 1 No. Urut 11 dari Partai PKPI dan Calon Anggota DPR RI Dapil 8 Nomor Urut 10 dari Partai PKPI</p>			<p>1. Meneruskan Kepada Bawaslu RI untuk ditindaklanjuti ke KPU RI. 2. Kepada KPU Prov. Jatim untuk mencoret Toni Arif Setiawan Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Dapil 1 No. Urut 11</p>	<p>Toni Arif Setiawan Dicoret dari DCT Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur Dapil 1 No. Urut 11 dari Partai PKPI dan Dicoret dari DCT Anggota DPR RI Dapil 8 Nomor Urut 10 dari Partai PKPI</p>

Rekapitulasi Bentuk-Bentuk Pelanggaran Dalam Pileg 2014  
(Bawaslu Provinsi Jatim 2013)

BENTUK PELANGGARAN	PASAL YG DILANGGAR	HASIL KAJIAN	REKOMENDASI	TINDAK LANJUT	KETERANGAN
					Pelapor Melaporkan melalui surat dan Pelapor tdk Hadir untuk diklarifikasi
Pelanggaran Kode Etik	Perbawaslu No 11 tahun 2012 tentang peraturan bersama kode etik				Pelapor tdk melampirkan alamat dan nomor telepon yang bisa dihubungi untuk keperluan klarifikasi
Dugaan Pelanggaran Alat Peraga Kampanye		Berdasarkan kajian perbuatan para terlapor sbg peserta Pemilu 2014 adalah	Terkait temuan hasil pengawasan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ini disampaikan kpd KPU		Tembusan dari Laporan Panwas Situbondo

		<p>Pelanggaran Pemilu, akan tetapi tdk ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan Pelanggaran Pidana Pemilu sebagaimana pasal 273-321 UU 8 thn 2012, bukan pula pelanggaran kode etik karena bukan dilakukan oleh penyelenggara pemilu sebagaimana UU no 15 thn 2011 maka perbuatan terlapor termasuk dlm katagori Pelanggaran Administrasi Pemilu.</p>	<p>Kab Situbondo utk menindaklanjuti dan memberikan sanksi kpd para terlapor sesuai dgn peraturan yg berlaku</p>		
--	--	---	--	--	--

Checklist Laporan Pelanggaran Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD  
Bawaslu Provinsi Jawa Timur Tahun 2013

Bentuk Pelanggaran	Pasal yg Dilanggar	Hasil Kajian	Rekomendasi	Tindak Lanjut	Keterangan
Pelanggaran Kode Etik	Perbawaslu No 11 tahun 2012 tentang peraturan bersama kode etik				Pelapor Melaporkan melalui surat dan <b>Pelapor tdk Hadir</b> untuk diklarifikasi
Dugaan Pelanggaran Alat Peraga Kampanye		Berdasarkan kajian perbuatan para terlapor sbg peserta Pemilu 2014 adalah Pelanggaran Pemilu, akan tetapi tdk ditemukan pelanggaran terhadap	Terkait temuan hasil pengawasan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ini disampaikan kpd KPU Kab. Situbondo utk		Pelapor tdk melaporkan alamat dan nomor telepon yang bisa dihubungi untuk keperluan klarifikasi <b>Tembusan dari Laporan Panwas Situbondo</b>

		<p>ketentuan Pelanggaran Pidana Pemilu sebagaimana pasal 273-321 UU 8 thn 2012, bukan pula pelanggaran kode etik karena bukan dilakukan oleh penyelenggara pemilu sebagaimana UU no 15 thn 2011 maka perbuatan terlapor termasuk dlm katagori Pelanggaran Administrasi Pemilu.</p>	<p>menindaklanjuti dan memberikan sanksi kpd para terlapor sesuai dgn peraturan yg berlaku</p>			<p>Tembusan dari Laporan Panwas Lamongan</p>
<p>Penerusan pelanggaran Administrasi</p>						



<p>Pencoretan Nama dalam DCS Anggota DPRD Prov. Jawa Timur</p>	<p>UU 8 tahun 2012 pasal 51 ayat 1 huruf G</p>	<p>Terkait dengan laporan pelapor telah terjadi perbedaan penafsiran, maka laporan pelapor dikualifikasi sebagai sengketa Pemilu, dan diselesaikan dengan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu</p>	<p>Bawasl Provinsi Jawa Timur memutuskan untuk ditindaklanjuti melalui proses penyelesaian sengketa</p>		<p>Menunggu jawaban Polres Blitar</p>
<p>DCS DPRD Jawa Timur a.n. Bambang Rianto No urut. 4 dapil 6 HANURA mantan Narapidana</p>	<p>UU 8 tahun 2012 pasal 51 ayat 1 huruf G</p>				

<p>KPUJ Bangkalan menyatakan TMS karena tdk melampirkan Form BB-4 beserta Lampirannya</p>		<p>Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat 2 Perbawaslu 14 tahun 2012 Laporan pelapor tdk memenuhi syarat formal, yakni melebihi batas waktu 7 (Tujuh) hari sejak diketahui dan /atau ditemukan terkait dgn batas waktu laporan telah melebihi batas waktu yg ditentukan</p>		<p>Tidak ditindaklanjuti karena melebihi batas waktu yg telah ditentukan Undang-Undang</p>	
<p>Pencoretan DCS 9 Bacaleg</p>		<p>Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat 2 Perbawaslu 14 tahun 2012 Laporan pelapor tdk memenuhi syarat formal, yakni melebihi</p>		<p>Tidak ditindaklanjuti karena melebihi batas waktu yg telah ditentukan Undang-Undang</p>	

						Masuk Permohonan Sengketa
						tembusan
			batas waktu 7 (Tujuh) hari sejak diketahui dan /atau ditemukan terkait dgn batas waktu laporan telah melebihi batas waktu yg ditentukan			
Pencoretan Caleg Dapil 2, Karena keterwakilan 30% Perempuan Kurang						
Tanggapan atas DCS anggota DPRD						
Dugaan Pelanggaran Panwaslu Kab.Blitar			sudah diklarifikasi			
Penetapan DCT Partai Gerindra DPS Kab Pasuruan					Memerintahkan kepada KPU Kab.Pasuruan untuk	

			<p>menetapkan                  Saudara Adjib                  Astar menjadi                  Calon Anggota                  DPRD                  Kab.Pasuruan,y                  g diusulkan                  Partai Gerindra                  Dapil 5 Nomor                  urut 11 dan                  kepada                  Panwaslu                  Kab.Pasuruan                  untuk                  melakukan                  pengawasan                  terhadap                  rekomendasi                  Bawaslu                  Provinsi Jawa                  Timur sesuai                  dgn peraturan                  perundang-                  undangan</p>		
<p>Penarikan                  kembali Surat</p>		<p>dalam proses</p>			

<p>Keterangan Proses Pengunduran diri 5 Kepala Desa yang mencalonkan diri sebagai Anggota DPRD Kab. Madiun</p>	<p>pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar dari Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, Dapil Jatim II, Nomor Urut 4 dari partai NasDem</p>	<p>1. Bahwa, oleh karena pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar, M.AP telah disetujui oleh Partai NasDem berdasarkan Surat DPW Partai NasDem Nomor : 193/SE.I/DPW. NasDem/JATI M/X/2013,</p>	<p>merekomendasi kan menerima dan menyetujui pertimbangan pengesahan pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar dari Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, Dapil Jatim II, Nomor Urut 4</p>			
--	---	---	--	--	--	--

		<p>tanggal 1 Nopember 2013, yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris Partai NasDem Provinsi Jawa Timur, maka pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar, M.AP dapat diterima. 2. 4. Bahwa, berdasarkan Pasal 40 ayat (2) PKPU 7/2013, maka KPU Provinsi Jawa Timur selanjutnya menghapus nama calon atas nama Drs. Choirul Anwar, M.AP tanpa mengubah nomor urut calon</p>			
--	--	--	--	--	--

	Pelanggaran Kode Etik	Perbawaslu No 11 tahun 2012 tentang peraturan bersama kode etik					Pelapor Melaporkan melalui surat dan <b>Pelapor tdk Hadir</b> untuk diklarifikasi  Pelapor tdk melampirkan alamat dan nomor telepon yang bisa dihubungi untuk keperluan klarifikasi
Dugaan Pelanggaran Alat Peraga Kampanye		Berdasarkan kajian perbuatan para terlapor sbg peserta Pemilu 2014 adalah Pelanggaran Pemilu, akan tetapi tdk ditemukan pelanggaran terhadap ketentuan Pelanggaran Pidana Pemilu sebagaimana pasal 273-321 UU 8 thn 2012,	Terkait temuan hasil pengawasan dugaan pelanggaran administrasi pemilu ini disampaikan kpd KPU Kab. Situbondo utk menindaklanjuti dan memberikan sanksi kpd para terlapor sesuai dgn peraturan yg berlaku				<b>Tembusan dari Laporan Panwas Situbondo</b>

<p>Penerusan pelanggaran Administrasi</p> <p>Pencoretan Nama dalam DCS Anggota DPRD Prov. Jawa Timur</p>	<p>UU 8 tahun 2012 pasal 51 ayat 1 huruf G</p>	<p>Terkait dengan laporan pelapor telah terjadi perbedaan penafsiran, maka laporan</p>	<p>Bawaslu Provinsi Jawa Timur memutuskan untuk ditindaklanjuti</p>			<p>Tambahan dari Laporan Panwas Lamongan</p>	
<p>bukan pula pelanggaran kode etik karena bukan dilakukan oleh penyelenggara pemilu sebagaimana UU no 15 thn 2011 maka perbuatan terlapor termasuk dlm kategori Pelanggaran Administrasi Pemilu.</p>							



<p>DCS DPRD Jawa Timur a.n. Bambang Rianto No urut. 4 dapil 6 HANURA mantan Narapidana</p>	<p>UU 8 tahun 2012 pasal 51 ayat 1 huruf G</p>	<p>pelapor dikualifikasi sebagai sengketa Pemilu, dan diselesaikan dengan mekanisme penyelesaian sengketa Pemilu</p>	<p>melalui proses penyelesaian sengketa</p>		<p>Menunggu jawaban Polres Blitar</p>
<p>KPUD Bangkalan menyatakan TMS karena tdk melampirkan Form BB-4 beserta Lampirannya</p>		<p>Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat 2 Perbwaslu 14 tahun 2012 Laporan pelapor tdk memenuhi syarat formal, yakni melebihi</p>		<p>Tidak ditindaklanjuti karena melebihi batas waktu yg telah ditentukan Undang-Undang</p>	

<p>Pencoretan DCS 9 Bacaleg</p>		<p>batas waktu 7 (Tujuh) hari sejak diketahui dan /atau ditemukan terkait dgn batas waktu laporan telah melebihi batas waktu yg ditentukan</p>		<p>Tidak ditindaklanjuti karena melebihi batas waktu yg telah ditentukan Undang-Undang</p>	
		<p>Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat 2 Perbawaslu 14 tahun 2012 Laporan pelapor tdk memenuhi syarat formal, yakni melebihi batas waktu 7 (Tujuh) hari sejak diketahui dan /atau ditemukan terkait dgn batas waktu laporan telah melebihi batas waktu yg ditentukan</p>			

Pencoretan Caleg Dapil 2, Karena keterwakilan 30% Perempuan Kurang					Masuk Permohonan Sengketa
Tanggapan atas DCS anggota DPRD					tembusan
Dugaan Pelanggaran Panwaslu Kab.Blitar		sudah diklarifikasi			
Penetapan DCT Partai Gerindra DPS Kab Pasuruan				Memerintahkan kepada KPU Kab.Pasuruan untuk menetapkan Saudara Adjib Astar menjadi Calon Anggota DPRD Kab.Pasuruan,y g diusulkan Partai Gerindra Dapil 5 Nomor	

<p>Penarikan kembali Surat Keterangan Proses Pengunduran diri 5 Kepala Desa yang mencalonkan diri sebagai Anggota DPRD Kab. Madiun</p>		<p>dalam proses</p>	<p>urut 11 dan kepada Panwaslu Kab. Pasuruan untuk melakukan pengawasan terhadap rekomendasi Bawaslu Provinsi Jawa Timur sesuai dgn peraturan-perundang-undangan</p>		
--	--	---------------------	--	--	--

<p>pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar dari Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, Dapil Jatim II, Nomor Urut 4 dari partai NasDem</p>		<p>1. Bahwa, oleh karena pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar, M.AP telah disetujui oleh Partai NasDem berdasarkan Surat DPW Partai NasDem Nomor : 193/SE.I/DPW. NasDem/JATI M/X/2013, tanggal 1 Nopember 2013, yang ditandatangani oleh Ketua dan Sekretaris Partai NasDem Provinsi Jawa Timur, maka pengunduran</p>	<p>merekomendasi dan menerima pertimbangan pengesahan pengunduran diri Saudara Drs. Choirul Anwar dari Calon Anggota DPRD Provinsi Jawa Timur, Dapil Jatim II, Nomor Urut 4</p>		
---	--	--	---	--	--

				<p>diri Saudara                  Drs. Choirul                  Anwar, M.AP                  dapat diterima.                  2. 4. Bahwa,                  berdasarkan                  Pasal 40 ayat (2)                  PKPU 7/2013,                  maka KPU                  Provinsi Jawa                  Timur                  selanjutnya                  menghapus                  nama calon atas                  nama Drs.                  Choirul Anwar,                  M.AP tanpa                  mengubah                  nomor urut                  calon</p>		
--	--	--	--	--	--	--



## BAB 11

# EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014: STUDI KASUS NUSA TENGGARA TIMUR

*Rudi Rohi dan Maryati H. Adoe*

### Pengantar

Tulisan ini merupakan laporan hasil riset evaluasi penyelenggaraan pemilihan umum (pemilu) legislatif untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/ Kota yang dilakukan di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) pada 9 April 2014 lalu. Riset dilakukan mencakup sejumlah aspek penting yang terbagi ke dalam 3 bagian besar kerangka penyelenggaraan pemilu yang meliputi *electoral law*, *electoral process*, dan pasca pemilu.

*Electoral law* menjelaskan hal-hal seputar regulasi dan kelembagaan serta problematikanya dalam penyelenggaraan pemilu legislatif di NTT tahun 2014. Setidaknya terdapat tiga faktor penting yang dapat dilihat dalam evaluasi pemilu 2014 dalam kaitan *electoral law* di NTT; Pertama, adanya ketidakpastian hukum akibat terjadinya multitafsir dan



implementasi aturan yang tidak mudah; Kedua, kualitas penyelenggara mulai dari rekrutmen yang belum cukup selektif sehingga berdampak pada kapasitas yang tidak optimal ; Ketiga, kewenangan serta relasi dan dukungan antar lembaga yang belum terpadu.

Sementara itu, terkait dengan *electoral process*, setidaknya terdapat persoalan-persoalan mendesak yang harus segera mendapatkan perhatian bersama. Misalnya, data pemilih yang selalu bermasalah keakuratannya, registrasi peserta pemilu yang sekedar prosedural dan administratif, kampanye penuh dengan pelanggaran dan politik uang tetapi tidak bisa ditindak, logistik pemilu dengan pengelolaan dan pengepakan yang buruk, pemungutan dan terutama perhitungan suara yang tidak konsisten, dan konversi suara menjadi kursi tidak bebas dari potensi pelanggaran.

Sedangkan sederet persoalan yang menjadi temuan terkait hal-hal pasca pemilu mencakup sengketa pemilu dan hasilnya yang sulit memenuhi syarat formal untuk dipidana. Akibatnya banyak dari persoalan-persoalan ini hanya berujung pada sengketa administratif. Sejumlah temuan yang disampaikan di atas inilah yang akan diuraikan secara lebih detil dalam paparan-paparan selanjutnya. Termasuk di dalamnya adalah uraian mengenai peta politik hasil pemilu legislatif 2014 terutama tentang perubahan konstelasi politik DPRD NTT dan DPR RI dari provinsi bertabur bunga flamboyan ini.

Riset evaluasi ini didasarkan pada pengambilan data dengan cara wawancara mendalam kepada para informan yang dianggap ahli (*expert interviews*) atau terlibat langsung dalam penyelenggaraan pemilu, memeriksa laporan penyelenggara dan pengawas pemilu, dan pemberitaan media massa. Wawancara dilakukan terhadap informan dengan kategori penyelenggara, pengawas, dan pemantau pemilu legislatif, dan pemilih serta caleg terpilih maupun celeg yang gagal terpilih.

Sementara terhadap laporan penyelenggara dan pengawas pemilu dilakukan dalam bentuk review laporan.

### **Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)**

Pemilihan umum (pemilu) legislatif pada bagian kerangka pengaturan (*electoral law*) dalam kenyataan di lapangan masih meninggalkan banyak persoalan serius. Di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) misalnya, kerangka pengaturan pemilu legislatif terutama berkaitan dengan kerangka hukum yang dijelaskan oleh ada tidaknya kepastian hukum dan problematikanya, dan kelembagaan penyelenggara yang mencakup mekanisme dan proses rekrutmen, kapasitas, kewenangan, serta relasi dan dukungan antar lembaga senyatanya belum sesuai harapan.

#### **1. Kepastian Hukum Masih Buruk**

Kepastian hukum dalam pemilu legislatif belum seutuhnya terjamin, bahkan bisa dikatakan buruk. Persoalan ini dapat dijelaskan oleh beberapa hal seperti terjadinya kekosongan hukum karena obyek persoalan yang diatur berbeda dengan kenyataan di lapangan, lebarnya jurang tafsir yang menyebabkan terjadinya penafsiran berbeda di antara lembaga-lembaga yang terkait sebagaimana diamanatkan undang-undang, dan sulitnya implementasi terutama mengenai penetapan suatu persoalan sebagai pelanggaran pemilu sampai dengan pengadilannya.

Pertama, persoalan kekosongan hukum pada penyelenggaraan pemilu legislatif di NTT ditemukan dalam kasus Calon Anggota Legislatif (Caleg) DPR RI dari Partai Demokrat yaitu Anita Yakoba Gah (AYG) dan Jefritson Riwu Kore (JRK)<sup>337</sup>. Meskipun terdapat begitu banyak kasus yang menunjukkan terjadinya kekosongan hukum, namun 2 kasus di atas sudah cukup menjadi representasinya (lihat Laporan

337 Wawancara, NR, Ketua Bawaslu NTT, 19 November 2014

Bawaslu NTT, 2014). Kasus-kasus tersebut tidak dapat ditindak sebagai pelanggaran pemilu legislatif karena tidak ada pasal yang bisa digunakan untuk menjatuhnya.

Kasus AYG adalah berupa iklan di salah satu stasiun radio di NTT sebelum waktu kampanye terbuka dimulai dan saat masa tenang. AYG dalam iklannya menyampaikan sejumlah hal mengenai masalah-masalah kesehatan seperti hak rakyat untuk mendapatkan pelayanan yang optimal, fasilitas yang layak, harga yang terjangkau atau gratis, sampai dengan program-program pemerintah di sektor ini yang harus diketahui rakyat. Seluruh isi dan materi dari iklan yang disampaikan jika dicermati sebenarnya merupakan turunan dan bagian penting dari apa yang diperjuangkan AYG sebagai seorang caleg. Artinya ada unsur kampanye di dalamnya. Demikian halnya dengan JRK yang menawarkan beasiswa dengan menggunakan program pemerintah berupa Bantuan Siswa Miskin (BSM) yang bersumber dari anggaran negara. JRK secara terbuka membagikan lembaran berbentuk format isian permohonan BSM yang mana pada lembaran tersebut terdapat logo Partai Demokrat dan foto serta nama JRK.

Ketika kedua kasus ini diangkat dan dilaporkan, Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpandu) justru tidak dapat menetapkannya sebagai pelanggaran pemilu. Kasus yang pertama maupun yang kedua tidak bisa dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu karena apa yang disampaikan AYG dalam iklannya di radio dan JRK dalam lembaran format isian BSM adalah bukan visi, misi, dan program mereka sebagai peserta pemilu sehingga tidak dapat ditindak sebagai pelanggaran pemilu legislatif. Meskipun pelapor menganggap bahwa isi dan materi dalam 2 kasus tersebut merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program para caleg, namun secara hukum tidak demikian menurut Sentra Gakkumdu terutama dari unsur kepolisian dan kejaksaan.

Alasannya adalah berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012 yang mengatur tentang pemilu legislatif dalam pasal 81 ayat 1 menyebutkan bahwa yang disebut sebagai materi kampanye peserta pemilu meliputi visi, misi, dan program peserta pemilu. Senada dengan itu, Peraturan KPU No. 15 Tahun 2013 yang mengatur tentang kampanye dalam pasal 1 angka 17 mendefinisikan kampanye sebagai kegiatan peserta pemilu meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program peserta pemilu. Dengan demikian semua kegiatan dalam bentuk apa saja dan kapanpun yang tidak menyentuh secara tegas dan harafiah mengenai visi, misi, dan program kampanye tidak dapat dikategorikan sebagai kampanye apalagi pelanggaran pemilu.

UU No. 8/ 2012 maupun PKPU No. 15/ 2013 tidak mengatur mengenai obyek persoalan yang dilakukan oleh AYG dan JRK. Iklan di radio oleh AYG tidak menyebutkan visi, misi, dan programnya. Sama halnya dengan JRK, lembaran format isian BSM yang meskipun dalam realisasi beasiswa dananya bersumber dari anggaran negara tetapi lembaran atau format isian untuk permohonan tidak dikategorikan sebagai bagian dari fasilitas negara sehingga tidak dapat disebut sebagai pelanggaran pemilu legislatif.

Untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum dalam kasus ini perlu kiranya segera diambil langkah untuk melengkapi materi dan obyek yang diatur dalam setiap regulasi pemilu legislatif. *Pertama*, setidaknya, penjelasan mengenai visi, misi, dan program tidak hanya kaku secara harafiah dan terbatas, namun sampai dengan turunan dan pengejawantahannya yang lebih teknis di lapangan secara lengkap.

*Kedua*, persoalan yang ada dalam kasus-kasus yang disampaikan di atas sesungguhnya bukan hanya disebabkan oleh ketiadaan obyek persoalan yang diatur tetapi juga karena lebarnya ruang tafsir yang berbeda di antara unsur-unsur Sentra Gakkumdu (Penegakan Hukum Terpadu) seperti; Bawaslu,

Kepolisian, dan Kejaksaan. Kasus AYG dan JRK tidak mendapatkan suara bulat sebagai pelanggaran pemilu dari unsur-unsur Sentra Gakkumdu. Padahal UU No. 8/ 2012 pasal 267 terutama ayat 1 dan 3 memberikan kewenangan kepada tiga unsur Sentra Gakkumdu yakni Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan untuk bekerja terpadu dengan pola dan pemahaman yang sama. Namun, pemahaman yang sama kemudian sulit terealisasi karena ruang multitafsir sangat terbuka lebar.

Oleh karena itu, satu hal yang mendesak adalah perlu ditetapkannya standar terhadap suatu kasus atau persoalan dalam pemilu agar dapat dikategorikan sebagai pelanggaran pemilu atau bukan pelanggaran dengan tidak didasarkan pada tafsir Sentra Gakkumdu melainkan obyek pengaturan yang jelas. Hal ini dibutuhkan untuk membatasi ruang tafsir yang lebar dan bervariasi di antara unsur-unsur terkait sekaligus membuka kesempatan transparansi dan partisipasi masyarakat.

*Ketiga*, implementasi yang tidak mudah. Diiakui oleh salah seorang tim ahli hukum Bawaslu NTT bahwasannya dalam praktek di lapangan sulit mendapatkan pemahaman yang sama. Hal ini dikarenakan Kepolisian dan Kejaksaan tidak sepenuhnya terlibat dalam seluruh rangkaian proses dan tahapan pemilu legislatif di lapangan sejak awal<sup>338</sup>. Ketidakterlibatan kedua unsur ini secara menyeluruh dalam proses dan tahapan pemilu legislatif mengakibatkan sulit terbentuknya kerja sama yang terpadu apalagi membangun pemahaman yang sama.

Urgensi dari kasus ini adalah perwakilan dari setiap unsur yang terlibat dalam Sentra Gakkumdu harus terlibat dalam seluruh rangkaian proses dan tahapan pemilu legislatif sejak gong pemilu didengungkan. Dengan begitu akan menciptakan kerja sama yang komprehensif dan terpadu di antara unsur-unsur tersebut.

---

338 Wawancara dengan salah seorang Tim Hukum Bawaslu NTT, 16 November 2014.

Problematika lain terkait kerangka hukum pemilu adalah lemahnya kedudukan subyek hukum yang diatur dalam undang-undang. Akibatnya dalam banyak kasus, subyek hukum menjadi tidak jelas bahkan tidak ada. Hal ini berujung pada sulitnya menetapkan suatu persoalan sebagai pelanggaran pemilu tanpa subyek hukum. Kasus politik uang atau pemasangan atribut disembarang waktu dan tempat misalnya tidak dapat ditindak sebagai pelanggaran karena subyek hukumnya tidak jelas.

UU No. 8/ 2012 pasal 1 ayat 26 menyatakan bahwa subyek hukum dari penyelenggaraan pemilu adalah peserta pemilu dalam hal ini partai politik untuk pemilihan DPR dan DPRD, dan perseorangan untuk pemilihan DPD. Sementara tim sukses atau petugas kampanye hanya merupakan subyek hukum manakala diangkat oleh partai politik dan caleg, dan didaftarkan ke KPU sesuai tingkatannya (PKPU No. 15/ 2013 pasal 5 ayat 1 dan pasal 6 ayat 3 dan 4). Definisi subyek hukum dari 2 aturan pemilu ini rupanya terlampau kaku dan sempit sehingga dalam prakteknya menjadi tidak relevan. Semisal politik uang atau pemasangan atribut disembarang waktu dan tempat oleh tim keluarga yang tidak terdaftar sebagai tim sukses, pelaksana, atau petugas kampanye, maka identitas subyek hukum tersebut gugur dengan sendirinya. Subyek hukum pemilu hanyalah peserta pemilu yakni partai politik dan pelaksana atau petugas kampanye yang terdaftar di KPU/D, selain itu bukanlah subyek hukum pemilu legislatif. Dengan demikian, kebutuhannya adalah perlunya dibuat batasan dan kriteria yang lebih jelas, lengkap, dan komprehensif mengenai definisi dan identitas subyek hukum pemilu agar dapat melingkupi identitas caleg secara perorangan dan orang-orang yang terlibat dalam kerja kampanyenya meskipun tidak terdaftar di KPU/D.

Hal lain terkait persoalan regulasi pemilu, diakui oleh hampir semua informan yang diwawancarai, adalah pada lemahnya pengawasan. Apalagi dengan tingkat pemahaman

masyarakat yang rendah, lemahnya pengawasan kian menyebabkan implementasi regulasi jauh dari harapan<sup>339</sup>. Hal senada diakui juga oleh pihak penyelenggara yang menjelaskan bahwa sejauh ini, KPU tidak punya alat untuk melakukan pengawasan dan evaluasi berjalan secara internal<sup>340</sup>. Oleh karena itu, ke depan secara simultan dan komplementer perlu dibuat alat pengawasan dan evaluasi berjalan secara internal penyelenggara dan terus dibangun pemahaman masyarakat terhadap regulasi disertai dengan peningkatan kualitas dan jumlah pengawasan.

## 2. Kelembagaan Penyelenggara Pemilu Belum Optimal

Kelembagaan penyelenggara pemilu secara umum terlihat sudah cukup baik. Namun jika ditelusuri secara serius sebenarnya masih ada sejumlah persoalan yang tidak bisa dianggap remeh. Dengan membedakan kelembagaan penyelenggara pemilu ke dalam penyelenggara secara komisioner, ad-hoc, dan kesekretariatan, kita dapat melihat persoalan-persoalannya secara berbeda dan masing-masingnya dari aspek rekrutmen, kapasitas, kewenangan, dan relasi dan dukungan antar lembaga.

*Pertama*, aspek rekrutmen terkait dengan kualitas kinerja. Rekrutmen komisioner untuk setiap tingkatan mempunyai perbedaan persoalan. Untuk tingkatan provinsi, sumber daya manusia cukup tersedia tetapi persoalannya pada mekanisme dan independensi tim seleksi. Mekanisme seleksi oleh tim seleksi sering kali ditemukan dilakukan secara tertutup sehingga mengurangi tingkat obyektifitas dan kualitas hasil seleksi. Sementara mekanisme penentuan dan penetapan tim seleksi yang setali tiga uang dengannya juga pada gilirannya menghasilkan personil tim seleksi yang tidak bebas dari konstelasi dan pengaruh kekuatan politik. Apalagi ada

339 Wawancara dengan Caleg Terpilih DPRD NTT dari PKPI, 9 Desember 2014.

340 Wawancara dengan Ketua KPU NTT, 20 November 2014.

kecenderungan untuk setiap anggota tim seleksi harus berasal dari daerah setempat di mana komisioner akan dibentuk (wawancara, JD, Ketua KPU NTT, 20 November 2014). Dengan begitu maka sulit menemukan orang yang bebas dari pengaruh dan konstelasi politik lokal untuk menjadi tim seleksi.

Hal yang sama juga terjadi di tingkat kabupaten dan kota. Persoalan mekanisme dan independensi tim seleksi kian berat ketika ketersediaan sumber daya manusia untuk menjadi personil tim seleksi dan komisioner sangat terbatas jika harus didasarkan pada latar belakang yang diamanatkan regulasi. Tak sedikit daerah di NTT yang tidak dapat memenuhi jumlah dan kualitas personil tim seleksi sesuai dengan latar belakang yang diminta. Contohnya seperti akademisi yang umumnya terkonsentrasi di kota yang ada kampusnya, sementara di NTT, kampus hanya terdapat di beberapa tempat saja, bahkan para pegiat lembaga swadaya masyarakat (LSM) juga kadang sulit ditemukan di daerah-daerah terpencil. Akibatnya, di beberapa daerah seperti di Kabupaten Nagekeo dan Sumba Barat Daya, komposisi tim seleksinya didominasi oleh tokoh agama yaitu pastor dan pendeta saja<sup>341</sup>. Kondisi ini menyebabkan kualitas tim seleksi setiap daerah menjadi tidak sama yang pada gilirannya mengakibatkan kualitas komisioner yang dihasilkan juga tidak setara antara tiap daerah. Dengan ketidaksetaraan ini, maka bisa dipastikan kualitas penyelenggaraan dan hasil pemilu juga tidak sama antara tiap daerah.

Selain itu, waktu seleksi untuk pergantian komisioner yang masa jabatannya habis hampir berbarengan di dua puluh kabupaten/ kota merupakan masalah tersendiri yang membutuhkan perhatian serius. Persoalan masa jabatan ini telah membuat KPU NTT keteteran karena harus mengambil alih tugas sambil mempersiapkan dan melaksanakan seleksi pergantian disaat pekerjaan lainnya tidak bisa ditinggalkan. Senada dengan itu, komisioner di beberapa daerah yang

---

341 Wawancara, Ketua KPU NTT, 20 November 2014.



diberhentikan karena alasan tertentu tidak diikuti dengan anggaran untuk segera dilakukannya pelantikan bagi pergantian komisioner sehingga sekali lagi KPU NTT harus merangkap tugas-tugas daerah. Terkait ini, penyelenggaraan pemilu di daerah juga terkesan terburu-buru sehingga tidak optimal dikarenakan waktu pelantikan komisioner KPU yang baru dengan waktu penyelenggaraan pemilu sangat dekat. Komisioner KPU kabupaten dan kota dilantik tanggal 1 Februari 2014 atau dua bulan sebelum hari pemungutan suara dilakukan, bahkan khusus untuk Kabupaten Ende pelantikan komisionernya dilakukan hanya dua hari sebelumnya yaitu tanggal 7 April 2014. Pada saat yang sama, ada daerah terutama di kabupaten yang memiliki komisioner dengan komposisi semua personilnya adalah orang baru sehingga sangat membutuhkan supervisi ekstra dan langsung dari KPU NTT. Sejumlah persoalan ini semakin menambah beratnya beban dan persoalan kelembagaan penyelenggara pemilu.

Sementara itu untuk rekrutmen dan penyelenggara yang sifatnya ad-hoc yakni mereka yang berada di tingkat Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemilihan Suara (PPS), dan terutama Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) memiliki persoalan sendiri. PPK dan PPS seringkali bermasalah pada kinerja yang tidak bebas karena dikontrol dan dipengaruhi oleh aparat pemerintah di kecamatan dan kelurahan yang dalam banyak kesempatan merupakan perpanjangan tangan secara politik dari bupati dan walikota. Hal ini dikarenakan sekretariat PPK berada di kantor kecamatan bersama dengan aparatur kecamatan dan PPS di kantor kelurahan atau desa bersama dengan aparatur kelurahan/desa. Sedangkan persoalan di KPPS lebih banyak dihiasi oleh persoalan rekrutmen yang tidak terbuka. Biasanya Ketua Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) langsung otomatis menjadi Ketua KPPS dan sekaligus menjadi rekomendator dan formatur tunggal bagi anggota-anggotanya. Akibatnya tidak

sedikit KPPS yang seluruh anggotanya merupakan keluarga dari Ketua KPPS (wawancara, MM, Pemilih dan Mantan Anggota KPPS, 10 Desember 2014). Kondisi ini menyebabkan kualitas dan kinerja penyelenggara di tingkat paling bawah buruk, bahkan secara administratifpun sulit dioptimalkan.

Sedangkan rekrutmen untuk staf kesekretariatan memang juga perlu diperhatikan dan dilakukan secara terspesialisasi. Hal ini diperlukan mengingat dalam prakteknya, kerja staf sekretariat yang ada saat ini sangat tidak fungsional dan justru sebaliknya, sangat birokratis. Pada saat yang sama, anggaran dan metode pengembangan kapasitas staf sekretariat juga sangat terbatas, bahkan tidak cukup hanya dengan *skill* hasil dari pelatihan yang selama ini biasa dilakukan. Harus ada *skill* khusus yang mampu mendorong terciptanya kerja-kerja fungsional dan terspesialisasi sebagaimana kebutuhan yang seharusnya.

Mekanisme pengisian formasi staf kesekretariatan penyelenggara pemilu dilakukan secara terbuka untuk semua latar belakang pelamar dan lewat mutasi aparatur pemerintahan harus segera dihentikan. Kerja staf sekretariat KPU/D sangat khusus, fungsional, dan terspesialisasi sehingga diperlukan mekanisme rekrutmen yang juga khusus dan terspesialisasi latar belakang pendidikan dan kemampuan personalnya. Rekrutmen staf sekretariat ke depannya tidak lagi bisa dilakukan dengan cara terbuka untuk semua latar belakang pelamarnya apalagi dengan mutasi aparatur. Sementara untuk staf sekretariat yang sudah ada sekiranya perlu dilatih secara khusus dan sistemik agar dapat memiliki kemampuan spesifik bagi kebutuhan penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.

*Kedua*, kapasitas penyelenggara yang terdiri atas integritas, independensi, legitimasi, dan kapabilitas belum komplementer. Sulit menemukan keempat hal ini secara lengkap dalam diri setiap personil komisioner karena memang sejak awal seleksi hal yang sama juga jarang ditemukan dalam diri setiap personil

tim seleksi. Dampaknya, secara kelembagaan juga tidak dimungkinkan untuk memiliki keempat hal tersebut di atas secara lengkap. Bisa saja seperti yang terjadi bahwa legitimasi sangat kuat tetapi kapabilitas sumber daya manusianya justru sebaliknya<sup>342</sup>. Sedangkan untuk persoalan integritas dan independensi sulit diukur secara utuh dan terbuka karena apa yang tampak di permukaan belum tentu merupakan apa yang sebenarnya terjadi. Hal ini berkaitan dengan temuan sebelumnya yang menunjukkan integritas dan independensi tim seleksi relatif kurang baik yang tentu saja sedikit banyak ikut mempengaruhi para komisioner sebagai produk yang dihasilkan.

Untuk persoalan dari hal-hal di atas, ketersediaan sumber daya manusia dan mekanisme serta proses rekrutmen seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, dan obyektifitas tim seleksi menjadi faktor utama yang mendasarinya. Setidaknya terdapat beberapa bentuk persoalan terkait obyektifitas tim seleksi. *Pertama*, rendahnya obyektifitas karena keberpihakan politik tim seleksi. *Kedua*, rendahnya obyektifitas akibat terbatasnya kapasitas penyelenggara secara personal maupun komposisi tim. Hampir semuanya disebabkan oleh tidak tersedianya sumber daya manusia yang memadai secara jumlah maupun kualitas<sup>343</sup>

*Ketiga*, kewenangan penyelenggara. Satu hal yang perlu dikoreksi dari kewenangan penyelenggara adalah dalam hak kewenangan mengeksekusi pelanggaran pemilu yang sebenarnya dapat dibagi atau diberikan kepada Bawaslu. Selama ini, Bawaslu hanya memegang kewenangan administratif sehingga hanya bisa memberikan rekomendasi kepada KPU untuk melakukan eksekusi<sup>344</sup>. Jika terjadi indikasi pelanggaran, Bawaslu membuat rekomendasi untuk diberikan

342 Wawancara dengan Ketua KPU NTT, 20 November 2014.

343 Wawancara dengan salah seorang caleg Terpilih DPRD NTT dari PKPI dan caleg terpilih DPRD NTT dari Nasdem, 9 Desember 2014.

344 Wawancara dengan Tim Hukum Bawaslu, 16 November 2014.

kepada KPU yang kemudian menindaklanjutinya di Sentra Gakkumdu. Keputusan Sentra Gakkumdu inilah yang pada akhirnya diteruskan ke kepolisian dan kejaksaan jika sifatnya pidana, dan DKPP bila sifatnya pelanggaran etika, dan atau ke polisi pamong praja ketika terkait dengan penertiban atribut kampanye. Sistem ini terlalu panjang alurnya dan tidak efektif ketimbang bila kewenangan eksekusi pelanggaran pemilu dibagi atau diserahkan ke Bawaslu langsung. Jika tidak, maka panjangnya alur dan kewenangan eksekusi tidak relevan dengan kebutuhan di lapangan yang membutuhkan respon cepat.

*Keempat*, relasi dan dukungan antar lembaga juga belum berjalan optimal dan terpadu. Terutama KPU, Kepolisian, Kejaksaan, dan Bawaslu yang seharusnya paling berkepentingan dan bertanggung jawab untuk itu tetapi dalam prakteknya masih saja bekerja secara parsial. Apalagi anggaran dan petunjuk pelaksanaan maupun teknis bagi bekerjanya lembaga-lembaga tersebut didasarkan pada peraturan lembaga masing-masing sehingga perbedaan penafsiran terhadap undang-undang dan muatan kepentingan korps menjadi keniscayaan<sup>345</sup>. Indikasi sederhana dari persoalan ini adalah banyaknya temuan Bawaslu yang tidak ditindaklanjuti pada tingkat eksekusi. Tidak sedikit rekomendasi Bawaslu terkait dugaan pelanggaran pemilu hanya berakhir sebagai persoalan administratif. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara umum, kelembagaan penyelenggara pemilu masih belum optimal.

### **Proses Pemilu (*Electoral Process*)**

Persoalan terkait pemilu legislatif yang paling banyak bermasalah sesungguhnya terletak pada proses pemilunya. Tidak bisa dipungkiri bahwasannya hampir seluruh tahapan pemilu legislatif mempunyai persoalan masing-masing.

<sup>345</sup> Wawancara dengan caleg tidak terpilih DPRD NTT dari PDI Perjuangan dan caleg tidak terpilih DPRD NTT dari PKB, 11 Desember 2014.

Setidaknya terdapat beberapa aspek penting dari bagian ini yang perlu dikoreksi. Aspek-aspek dimaksud mencakup (1) pemutakhiran data pemilih, (2) registrasi partai politik sebagai peserta pemilu, (3) pencalonan caleg DPR, DPD, dan DPRD, (4) kampanye, (5) logistik pemilu, (6) pemungutan dan perhitungan suara, dan (7) konversi perolehan suara menjadi kursi. Sederet variabel ini di dalamnya masih terdapat sejumlah persoalan yang akan dipaparkan secara lebih jelas dalam uraian selanjutnya.

### 1. Pemutakhiran Data Pemilih Belum Cukup Baik

Ada 3 hal yang jadi fokus perhatian dalam bagian ini. Ketiga hal tersebut adalah akurasi data pemilih yang di dalamnya mengevaluasi sumber dan metode pendataan pemilih yang masih belum baik, kinerja KPU juga belum optimal dalam melakukan pemutakhiran berupa jaminan penduduk terdaftar sebagai pemilih, jaminan pemilih menggunakan hak pilihnya, registrasi, dan daftar pemilih daerah pemekaran, dan rendahnya partisipasi masyarakat dan partai politik dalam pemutakhiran data pemilih. Secara umum, hal-hal yang jadi fokus dalam bagian ini masih belum cukup baik.

Sebenarnya, keakuratan data pemilu terutama menyangkut pemilih, sangat ditentukan oleh sumber dan metode pemutakhirannya. Artinya, sumber data pemilih yang ada masih harus dimutakhirkan agar diperoleh akurasi yang tinggi. Dengan begitu, apa yang dilakukan penyelenggara selama ini sesungguhnya bisa dikatakan baik. Namun, persoalan muncul justru karena sumber data pemilih dan metode pemutakhirannya buruk sehingga alur dan mekanisme yang awalnya baik berujung pada tingkat akurasi data yang rendah.

Persoalan sumber data pemilih terletak pada data kependudukan yang nantinya menjadi DP4 dari pemerintah yang tidak dinamis. Padahal asumsi di balik penggunaan data

dinas kependudukan (dispenduk) ketimbang data statistik adalah karena pertimbangan dinamikanya. Data pemilih dari dinas kependudukan yang buruk dikarenakan tidak ada peremajaan dan pembaruan data secara berkala oleh pemerintah yang nota bene mempunyai infrastruktur dan anggaran untuk melakukan hal itu. Apa yang terjadi adalah data lama digunakan kembali sehingga tidak heran bila sering kali ditemukan identitas pemilih yang masih anak-anak, tidak sesuai alamat, data ganda, atau bahkan orang yang sudah meninggal dunia<sup>346</sup>. Apalagi dengan kondisi pemilih di daerah perbatasan yang dengan mudah dapat melakukan mobilisasi diri. Dengan sistem registrasi yang masih manual sulit kiranya menyelesaikan persoalan ini sekalipun proses registrasinya diperketat. Alternatif pendataan dan pengawasan virtual dan terkoneksi menggunakan teknologi informasi, selain partisipasi masyarakat, sangat dibutuhkan agar persoalan data pemilih, mobilisasi pemilih, dan memilih lebih dari satu kali bisa di atasi.

Pada saat yang sama, metode dan sistem pemutakhiran data pemilih oleh penyelenggara dengan menempatkan petugas khusus berupa panitia pemutakhiran data pemilih (pantarlih) yang bekerja sendiri justru menutup ruang partisipasi masyarakat sehingga kerja pemutakhiran menjadi eksklusif. Hal ini pada gilirannya mematikan inisiatif masyarakat untuk berpartisipasi. Apalagi, rentang waktu pemutakhiran data yang pendek dan sentra partisipasi yang berpusat di kelurahan atau desa dengan topografi wilayah yang tidak sama, jarak tempuh yang jauh, dan infrastruktur yang timpang<sup>347</sup>, justru semakin memperburuk keadaan hingga implementasi sistem kian sulit.

Dengan kondisi di atas dan ditambah lagi oleh komitmen dan kemampuan kerja personil di tingkat bawah yang rendah (wawancara, AO, Caleg Terpilih DPRD NTT dari Nasdem, 9

346 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPeK, 10 Desember 2014 dan Laporan KPU NTT, 2014.

347 Wawancara dengan caleg tidak terpilih DPRD NTT dari PKB, 11 Desember 2014.

Desember 2014), kinerja KPU NTT dalam menjamin semua penduduk yang berhak ikut pemilu terdaftar sebagai pemilih dan ikut pemilu boleh jadi belum bisa dikatakan baik. Padahal perkembangan demokrasi dewasa ini telah dan semakin menyadarkan kita semua bahwa politik dan demokrasi merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM) (Beetham, 1999). Meskipun begitu, persoalan kinerja KPU NTT ini tidak sepenuhnya merupakan dosa penyelenggara tetapi juga dikontribusi oleh pihak-pihak terkait seperti pemerintah dan terutama partisipasi partai politik dan caleg yang lebih banyak memperjuangkan pemilih dari basis konstituennya ketimbang masyarakat umum. Dengan demikian, pemutakhiran data pemilu secara umum masih berjalan di tempat. Data yang dihasilkan dari pemutakhiran belum bisa dikatakan sebagai data mutakhir karena belum dapat memberikan jaminan bagi semua penduduk yang memiliki hak pilih terdaftar sebagai pemilih dan mengikuti pemilu.

Oleh karena itu, semestinya, melibatkan semua pihak terkait dalam pemutakhiran data pemilih merupakan keharusan yang tidak bisa ditawar sambil memperbaiki sistem pendataan dan pemutakhiran data pemilih. Minimal sebulan sekali pada momentum biasa dan seminggu sekali atau lebih pada momentum pemilu perlu dilakukan peremajaan dan pembaruan data penduduk dan pemilih secara terpisah. Untuk itu, melibatkan RT/ RW dalam hal ini secara rutin dan optimal sangat diperlukan agar pendataan lebih mudah dan tingkat kesalahan dapat diminimalisir. Dan untuk menguatkan itu, partisipasi masyarakat juga harus dibuka seluasnya yang mana salah satunya dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi dan jaringan media sosial.

## 2. Registrasi Peserta Pemilu

Secara umum, registrasi peserta pemilu masih dominan kerja prosedural ketimbang substansinya. Meskipun sistem dan

metode verifikasi sudah baik, namun dalam prosesnya sifat prosedural masih sangat kental. Hal ini terlihat dari proses pengecekan lapangan yang tidak sampai ke tingkat paling bawah terhadap kesiapan dan pemenuhan syarat-syarat partai politik sebagai peserta pemilu. Bahkan untuk sampai ke tingkat kecamatan saja jarang dilakukan terutama di daerah-daerah terpencil dengan kondisi topografi yang sulit dan jauh jarak tempuhnya<sup>348</sup>. Padahal jika mau jujur, tidak semua partai politik memiliki infrastruktur yang memadai sampai ke tingkat paling bawah. Bukan itu saja, tidak bisa dipungkiri, masih banyak partai politik pada level kecamatan hingga ke kelurahan dan desa yang tidak siap dengan proses verifikasi faktual.

Seharusnya, registrasi peserta pemilu tidak sekedar prosedural mengingat tujuan berdemokrasi kita bukan hanya terpenuhinya persyaratan penyelenggaraan pemilu. Akan tetapi lebih dari pada itu, terciptanya pemilu yang berkualitas yang bisa mendorong tercapainya demokrasi secara substansial dan bukan sekedar memenuhi syarat-syarat formal dan prosedur untuk terselenggaranya pemilu semata<sup>349</sup>. Kesejahteraan dan keadilan sosial dan politik yang menjadi cita-cita demorkasi hanya bisa dibangun dengan peserta pemilih yang memiliki basis infrastruktur, suprastruktur, konstituen, dan program kerja yang jelas dan berkelanjutan. Ini merupakan salah satu fondasi bagi penyelenggaraan pemilu yang berkualitas.

### 3. Pencalegan

Kendala mendasar dalam pengajuan calon anggota legislatif (pencalegan) terutama oleh partai politik kecil adalah sulitnya memenuhi kuota caleg akibat kekurangan kader khususnya perempuan. Bahkan untuk keterwakilan perempuan, bukan hanya partai politik kecil saja yang bermasalah tetapi partai

348 Wawancara dengan caleg terpilih DPRD NTT dari Nasdem, 9 Desember 2014.

349 Lihat lebih jauh Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Row, 1947 dan George Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder, CO: Westview Press, 1993



politik besar juga demikian. Akibatnya, mekanisme dan proses seleksi internal partai politik juga sulit mencapai titik transparansi dan akuntabilitas yang menjadi ekspektasi publik. Justru dominasi kepentingan elit dan oligarki partai politik lebih kental<sup>350</sup>.

Meskipun penetapan caleg dengan syarat-syarat dan pembobotan seperti tingkat pendidikan, usia, popularitas, modal sosial, kedudukan dan lamanya berada di partai, dan seterusnya dilakukan secara terbuka, namun dalam pengambilan keputusannya tetap dilakukan secara terbatas dan tertutup oleh internal partai politik. Di titik inilah dominasi kepentingan elit dan oligarki partai politik hingga ke transaksi politik mendapatkan persembaiannya. Pada saat yang sama, ruang dan tempat pengaduan bagi partisipasi masyarakat mengawal proses dan penetapan caleg hanya ada pada partai politik. Sedangkan tindak lanjut dan keputusan dari pengaduan masyarakat sangat tertutup dan tergantung pada respon dan mekanisme internal partai politik yang dalam banyak kesempatan tidak mengindahkan laporan dari masyarakat<sup>351</sup>. Hasilnya, pencalegan oleh partai politik bagaikan kafilah yang terus berlalu walaupun terdapat begitu banyak gonggoan anjing di mana-mana.

Fenomena di atas pada gilirannya melonggarkan ruang seleksi bagi terpilihnya caleg yang berkualitas. Integritas, kapabilitas, dan pemahaman akan arti pentingnya politik, pemilu, dan demokrasi sulit ditemukan dalam diri kebanyakan caleg. Sejalan dengan itu, formasi keterwakilan perempuan hanya sekedar memenuhi aspek prosedural semata. Asal ada caleg yang berjenis kelamin perempuan, asal memenuhi kuota caleg, tidak peduli kader atau bukan, dan mampu atau tidak menjadi caleg dan dalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat ketika terpilih nanti sebagai anggota DPR, yang penting

350 Wawancara dengan caleg terpilih DPRD NTT dari PKPI, 9 Desember 2014.

351 Wawancara, MM, Pemilih dan Mantan Anggota KPPS, 10 Desember 2014.

terpenuhi kuotanya. Ironisnya, pengaduan terhadap persoalan-persoalan seperti ini tidak ada yang berakhir dengan keputusan yang berarti, bahkan pada tingkat penyelenggara pemilu belum ditemukan persoalan sejenis ini yang disengketakan secara serius.

#### 4. Kampanye

Sebagaimana telah disinggung pada bagian kerangka hukum pemilu, regulasi kampanye sesungguhnya belum memberikan definisi dan indikator yang memadai dan relevan dengan fenomena kampanye yang berkembang di lapangan. Definisi kampanye dalam undang-undang pemilu dan peraturan KPU tentang kampanye yang selama ini digunakan begitu rigid namun terbatas obyek pengaturannya sehingga sebenarnya tidak cukup bisa mengatasi persoalan yang ada. Definisi yang rigid harus diikuti dengan obyek pengaturan yang detil, jelas, dan lengkap. Kasus AYG dan JRK seperti yang diuraikan sebelumnya menjadi bukti nyata kelemahan regulasi kampanye dimaksud.

Hal serupa yang tidak kalah menggelisahkan adalah kampanye di luar waktu atau jadwal yang ditentukan. Fenomena yang berkembang di lapangan mungkin terlihat sepele kesannya, namun sesungguhnya hal itu sedang menjelaskan bahwa regulasi kampanye tidak mampu mengaturnya. Begitu banyak kampanye yang dilakukan di luar jadwal tetapi karena dikemas sebagai pertemuan keagamaan, pertemuan keluarga, pertemuan adat, pengobatan gratis, dan lain sebagainya yang sejenis, maka tidak dapat ditindak secara hukum pemilu. Apalagi kampanye dilakukan lebih banyak tertutup padahal jadwal kampanye yang ditetapkan oleh penyelenggara mengandaikan kampanye terbuka sehingga begitu banyak pelanggaran tidak dapat terlihat dan terawasi.<sup>352</sup> Apalagi materi pembicaraan dalam pertemuan-pertemuan tersebut tidak

352 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPeK, 10 Desember 2014.

secara linear menyebutkan visi, misi, dan program caleg yang didaftarkan ke KPU. Bila hanya turunan dan terjemahannya, regulasi kampanye tidak bisa menjeratnya sebagai pelanggaran pemilu.

Persoalan lainnya yang tidak terselesaikan oleh regulasi adalah penggunaan fasilitas negara terutama oleh *incumbent*, tempat ibadah, melibatkan anak-anak, sampai dengan intimidasi, politik uang dan kampanye hitam. Meskipun yang disebutkan terakhir tidak begitu terdengar dalam pemilu legislatif di NTT. Penggunaan tempat ibadah tentu saja tidak digunakan secara terbuka dan selalu dikemas dalam bentuk pertemuan keagamaan sehingga tidak bisa dikategorikan pelanggaran pemilu secara hukum. Meskipun tak bisa disangkal sebenarnya hal ini merupakan kampanye terselubung.

Sedangkan penggunaan fasilitas negara biasanya berbarengan dengan pelanggaran terhadap jadwal dan waktu kampanye agar alibinya semakin kuat. Kunjungan kerja, reses, atau sebutan lain yang digunakan menjadi alibi yang digunakan untuk menghindari tuduhan pelanggaran pemilu ini. Tragisnya, penggunaan beberapa fasilitas negara dianggap sebagai hal biasa dan bukan merupakan pelanggaran meskipun dalam kampanye resmi mulai dari yang remeh temeh seperti menggunakan mobil dinas, lambang burung garuda, pakaian dinas, sampai dengan menggunakan anggaran negara, program pemerintah, dan seterusnya. Bersamaan dengan itu, ketidakjelasan obyek yang diatur dalam regulasi kampanye mengenai fasilitas publik dan bentuk keterlibatan pejabat publik dalam kampanye semakin menambah bobrok persoalan ini.

Sementara itu, keterlibatan anak-anak secara terbuka selalu ditemukan hampir di setiap kampanye terbuka maupun tertutup. Akan tetapi sekali lagi karena pertemuan kampanye dilakukan di rumah-rumah penduduk dalam bentuk pertemuan keluarga dan kerabat, maka regulasi tak mampu menjangkaunya. Senada

dengan itu, politik uang dalam prakteknya sulit dibuktikan sebagai pelanggaran pemilu. Bukan hanya karena definisinya yang tidak tegas, tetapi bersembunyi dalam ruang sosial dan membaurnya politik uang dengan aktivitas sosial, budaya, dan keagamaan membuat regulasi menjadi tidak berdaya. Contoh kasusnya adalah ketika seorang caleg menghadiri tradisi *kumpul keluarga* untuk membicarakan, mempersiapkan, dan berbagai peran dalam suatu acara pernikahan yang akan diselenggarakan. Kehadiran seorang caleg tidak mungkin datang dengan tangan kosong karena semua yang diundang hadir wajib secara sosial dan kultural memberikan sejumlah uang yang dituliskan jumlahnya dalam sebuah buku yang diedarkan sebagai catatan keluarga.<sup>353</sup> Bagaimana caranya regulasi menjerat kasus ini? Sulit membuktikannya sebagai politik uang karena dikemas dalam aktivitas sosial kultural. Atau misalnya ada caleg yang membiayai upacara-upacara adat yang menjadi kemas pertemuan caleg, pemangku adat, dan basis massa sampai dengan sumbangan caleg kepada gereja dan mesjid yang kemudian diumumkan pada saat ibadah yang dihadiri ratusan bahkan ribuan pemeluk agama masing-masing. Semua ini tidak dapat ditindak karena tumpuhnya regulasi pemilu.

Sejalan dengan kasus di atas, implementasi tugas pengawas pemilu dengan mekanisme laporan berjenjang, jumlah petugas yang terbatas, legitimasi sosial budaya yang rendah, dan kewenangan administratif semata, semakin menyulitkan penegakan hukum pemilu. Bahkan karena status sosial budaya yang lebih tinggi menyebabkan intimidasi oleh caleg atau keluarganya terhadap petugas pengawas dan pemantau pemilu di TPS bukanlah barang langka. Hal ini sering terjadi terutama di daerah-daerah terpencil yang jauh dari kota dan aparat hukum seperti di daerah pedalaman di Belu dan Sumba Barat serta Sumba Barat Daya.

353 Rudi Rohi, *Patronase Politik, Klientelisme, dan Pembajakan Kepercayaan Sosial*, Laporan Hasil Penelitian, Kerja Sama PolGov UGM dan Australian National University, 2014.

Jika kasus di Belu, misalnya seorang pemantau pemilu mendapat intimidasi karena mencoba mencegah kertas surat suara sisa dan cadangan yang belum terpakai digunakan untuk caleg tertentu oleh penyelenggara di tingkat KPPS.<sup>354</sup> Sedangkan di Sumba Barat dan Sumba Barat Daya justru dialami oleh pemilih. Sepenggal kalimat intimidasi terkenal di dua daerah yang disebutkan dalam melawan kampanye anti politik uang berupa kalimat “*ambil uangnya jangan pilih orangnya adalah silahkan ambil uang dan tidak pilih tapi nanti parang dan korek api menyusul*”. Parang merupakan simbol dan ancaman pembunuhan dan korek api sebagai simbol dan ancaman pembakaran terhadap tempat tinggal.<sup>355</sup>

Penegakan hukum kampanye dalam pemilu legislatif terkesan masih lemah. Hal ini diakui oleh banyak pihak bahwa kesulitan menegakan hukum pemilu dikarenakan regulasi yang tidak rigid, pengawasan yang lemah, dan sumber daya manusia yang terbatas secara jumlah dan kualitas. Sementara audit dana kampanye tidak jauh berbeda. Regulasi tidak mampu menjangkau penggunaan dana kampanye yang sifatnya informal seperti belanja tanpa kwitansi, operasional tim keluarga atau tim sukses yang tidak terdaftar di KPU, sumbangan ke dan dari berbagai pihak dalam bentuk uang maupun barang, dan sebagainya. Sejauh ini, audit dana kampanye hanya berupa laporan yang dimasukan oleh peserta pemilu dalam hal ini partai politik ke penyelenggara sehingga sangat tergantung pada kejujuran para caleg yang membuat laporan dana kampanye mereka secara perorangan yang diberikan kepada partai politik masing-masing. Satu-satunya kekuatan audit dana kampanye saat ini yang progresif adalah batas waktu memasukan laporan keuangan dan sanksinya. Kasus didiskualifikasinya PDI Perjuangan TTS dari pemilu legislatif karena terlambat memasukan laporan

354 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPEK, 10 Desember 2014.

355 Rudi Rohi, *Patronase Politik, Klientelisme, dan Pembajakan Kepercayaan Sosial*, Laporan Hasil Penelitian, Kerja Sama PolGov UGM dan Australian National University, 2014.

keuangan kampanye merupakan bukti nyatanya.<sup>356</sup>Menarik tapi ironis, keterlambatan pelaporan keuangan ini meskipun sifatnya administratif namun sanksinya sangat serius yaitu diskualifikasi sebagai peserta pemilu legislatif. Perlakuan yang sama harusnya dapat diterapkan untuk pelanggaran yang sifatnya serius seperti politik uang, penggunaan fasilitas negara, intimidasi, dan seterusnya agar sanksinya bisa lebih serius.

## 5. Logistik

Logistik pemilu secara umum sudah cukup baik. Namun ada beberapa persoalan yang masih harus diperhatikan terkait kesiapan, distribusi, aksesibilitas, dan pengamanannya. Pertama, kesiapan logistik. Persoalan kesiapan logistik mencakup pengadaan logistik utama dalam hal ini kertas atau surat suara dengan berbagai format isian dan logistik pendukung berupa bilik dan kotak suara. Pengadaan kertas suara dan format-format isian secara terpusat berdampak pada persoalan distribusi terutama untuk daerah-daerah dengan kondisi topografi yang sulit. Persoalan pengadaan ini komplementer dengan pengelolaan dan pengepakannya oleh KPU, termasuk bilik dan kotak suara. Kesan terburu-buru nampak jelas dengan adanya kertas suara yang tertukar, format-format isian dan daftar calon yang tidak sesuai atau kurang, jumlah surat suara yang tidak sesuai dengan jumlah pemilih, bahkan jenis kertas suara untuk DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota berbeda jumlahnya.<sup>357</sup> Keterbatasan sumber daya manusia, waktu persiapan yang pendek, dan pengadaan logistik secara terpusat merupakan penyebab utama persoalan kesiapan logistik di atas.

Jika kesiapan logistik telah bermasalah pada hulunya, maka pada hilirnya juga pasti bermasalah. Distribusi logistik

<sup>356</sup> Wawancara dengan KPU NTT, November 2014.

<sup>357</sup> Wawancara dengan Ketua KPU NTT, 20 Desember 2014.

dipastikan terlambat ketika kiriman dari pusat pengadaan, pengelolaan, dan pengepakan terlampaui lambat. Padahal kondisi topografi dan infrastruktur setiap daerah tidak sama.<sup>358</sup> Hal ini belum termasuk persoalan cuaca atau keadaan alam lainnya yang memperlambat distribusi.

Persoalan lainnya yang ditemukan di lapangan adalah ketiadaan alat bantu bagi penyandang cacat atau pemilih berkebutuhan khusus.<sup>359</sup> Dengan demikian, aksesibilitas terhadap pemberian hak suara dalam pemilu belum seluruhnya dijamin bagi semua pemilih. Sementara pengamanan kertas suara cenderung masih harus terus ditingkatkan terutama terhadap pihak kepolisian dalam menjalankan tugasnya dengan baik dan partisipasi masyarakat mulai tampak juga terus meningkat.

Berdasarkan temuan terkait aspek logistik ini, persoalan yang paling memprihatinkan ada pada kesiapan yang berdampak pada distribusi. Oleh karena itu, menyelesaikan persoalan di hulu sedikit banyak akan mengurangi persoalan yang ada di hilir. Pengadaan kertas suara, format-format isian, dan daftar calon perlu dipikirkan untuk tidak lagi terpusat, sistem pengelolaan dan pengepakan logistik perlu diperbaharui dengan melibatkan penyelenggara di tingkat bawah sekaligus optimalisasi jumlah dan kemampuan sumber daya manusianya, dan alat bantu bagi penyandang cacat atau pemilih berkebutuhan khusus.

## 6. Pemungutan dan Perhitungan Suara

Persoalan pemungutan dan perhitungan suara merupakan persoalan di TPS, meskipun tidak tertutup kemungkinan untuk menjadi persoalan pada tingkat yang lebih tinggi khususnya perhitungan suara. Temuan menunjukkan, persoalan yang paling sering terjadi adalah kekeliruan dan penyimpangan

358 Wawancara Caleg Terpilih DPRD NTT dari PKPI, 9 Desember 2014.

359 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPEK, 10 Desember 2014.

perhitungan suara.<sup>360</sup> Sedangkan pemungutan suara pada umumnya berjalan lebih baik. Jikapun ada masalah hanyalah pada waktu pemungutan yang kadang terlambat dimulai karena persoalan kesiapan logistik, personil KPPS, dan saksi.

Kekeliruan perhitungan suara terjadi dalam bentuk kesalahan pencatatan dan penjumlahan suara walaupun angka-angka perolehan suara para caleg secara keseluruhan sudah benar. Hal ini biasanya terjadi karena petugas KPPS melakukan perhitungan secara manual dan saat yang sama mereka tidak menguasai cara mengisi format isian dengan benar. Selain itu, banyaknya jumlah caleg dan partai politik sebagai peserta pemilu makin membuka ruang kekeliruan dalam melakukan perhitungan. Sedangkan pada tingkat PPS dan PPK sering kali keliru melakukan perhitungan suara karena tidak memiliki *skill* mengoperasikan program *excel* yang merupakan format isian dari KPU dengan rumus-rumus yang sudah disimpan di dalam tabel yang mestinya cukup dengan memasukkan angka-angka hasil perhitungan secara benar dan tepat sesuai format tabel, maka penjumlahannya tidak mungkin salah. Namun jika keliru, maka hasilnya juga akan memiliki selisih. Walaupun demikian, kekliruan perhitungan ini bukanlah unsur kesengajaan dan sifatnya bukan penyimpangan.

Sedangkan penyimpangan perhitungan suara merupakan kesengajaan dari petugas yang melakukan perhitungan. Ada dua macam penyimpangan. Pertama, petugas dengan sengaja merubah jumlah perolehan suara para caleg yang berujung pada berubahnya seluruh angka dan jumlah suara. Biasanya kasus seperti ini berpasangan dengan penggunaan suara suara sisa dan berada di tingkat KPPS. Kejadian di Sumba Timur dan Timor Tengah Selatan (TTS) meskipun belum dapat dibuktikan secara formal yuridis tetapi sedikit banyak menjelaskan hal ini. Kedua, petugas di tingkat yang lebih tinggi dari KPPS yakni PPS dan PPK atau bahkan KPU memainkan penyimpangan

---

360 Wawancara, AOE, Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPeK, 10 Desember 2014.



dengan memindahkan suara caleg-caleg yang berpotensi atau sudah kalah untuk memenangkan caleg-caleg tertentu yang memiliki suara kompetitif mendapatkan kursi. Contoh kasusnya adalah caleg PDI Perjuangan di Kabupaten Ende yang kemudian berakhir dengan sanksi internal partai bagi caleg yang mengambil suara caleg lainnyayang sampai saat ini masih terus menjadi sengketa.<sup>361</sup>

Penyimpangan yang terjadi karena alasan jual beli suara (*vote buying*) dan perdagangan suara (*vote trading*).<sup>362</sup> Hasil etnografi penulis ketika melakukan riset politik uang di Sumba Barat, ditemukan bahwa menyimpangkan jumlah suara di tingkat TPS, PPS, dan PPK bukanlah persoalan sulit. Asalkan harganya cocok, seorang caleg bisa mendapatkan jumlah suara sesuai bayarannya. Model jual beli suara dengan melibatkan petugas PPS dan PPK sudah bukan rahasia lagi. Namun ada hal menarik lainnya yaitu tawaran sejumlah suara oleh elit birokrasi dan penyelenggara di tingkat kecamatan dan desa dalam bentuk sejumlah suara secara paket maupun per suara. Biasanya tawaran suara ini harganya makin murah setelah hari pemungutan suara sebelum rekapitulasi diumumkan. Harga paket suara sebelum pemungutan suara sebesar 50 juta untuk 5.000 suara, 15 juta untuk 1.000 suara, dan jika di bawah 1.000 suara, harganya lebih mahal dan dihitung 100 ribu per suara. Sedangkan harga setelah hari pemungutan suara dipatok paling murah 7 ribu rupiah per suara tanpa tawaran paket. Tingkat kemahalan tentu saja disesuaikan dengan tingkat kesulitan dan resiko.

Persoalan sumber daya manusia dan kepentingan pragmatis sekali lagi menjadi salah satu yang mendasari sejumlah kasus di daerah-daerah terutama di KPPS. Persoalan sumber daya manusia bukan hanya pada tingkat penyelenggara

361 Timor Express, 6 Oktober 2014.

362 Rudi Rohi, *Patronase Politik, Klientelisme, dan Pembajakan Kepercayaan Sosial*, Laporan Hasil Penelitian, Kerja Sama PolGov UGM dan Australian National University, 2014.

dan pengawas saja, tetapi birokrasi, saksi dan partai politik, dan seluruh lapisan masyarakat yang terkait. Rata-rata kualitas sumber daya manusia yang ada di KPPS sangat terbatas bila tidak mau dikatakan buruk. Persoalan rekrutmen seperti yang disampaikan sebelumnya merupakan persoalan yang ada di hulu. Sedangkan lemahnya pengawasan, intervensi kekuasaan (birokrasi) rendahnya kemampuan para saksi serta inisiatif dan partisipasi masyarakat yang belum baik kian menambah beban dan panjangnya daftar persoalan penyelenggara di tingkat bawah yang ada di hilir.

Format daftar isian yang harus dilengkapi petugas KPPS juga perlu mendapatkan penyederhanaan. Walaupun demikian tetap harus disesuaikan dengan kebutuhan dan konteks pemilu. Penyederhanaan tentu saja dibarengi dengan penguatan dan peningkatan kapasitas penyelenggara di tingkat bawah. Waktu persiapan yang pendek dan pelatihan yang terkonsentrasi pada tingkat tertentu menyebabkan terlalu banyaknya jumlah peserta pelatihan yang nota bene adalah penyelenggara di tingkat bawah yaitu KPPS, PPS, dan PPK, yang berujung pada tidak efektif dan efisiennya pelatihan. Oleh karenanya, menambah waktu dan membatasi jumlah serta membagi para peserta pelatihan dengan pertimbangan efektifitas dan efisiensi peningkatan kapasitas merupakan salah satu tawaran menarik yang perlu dipertimbangkan.

Sementara itu, teknis pemungutan suara sudah cukup baik secara keseluruhan terutama untuk dalam negeri. Pembinaan masih perlu dilakukan terhadap teknis pemungutan suara luar negeri. Keterbatasan waktu dan tempat pemungutan suara merupakan kendala utamanya. Meskipun demikian, alternatif pemungutan suara virtual perlu dipertimbangkan khusus untuk pemilih luar negeri. Untuk pemungutan suara domestik, faktor ketersediaan dan kualitas saksi belum berkontribusi signifikan. Padahal, saksi yang baik akan berdampak pada proses pemungutan dan hasil perhitungan suara yang juga baik. Tak

bisa disangkal, sejauh ini kualitas dan kapasitas saksi masih belum memadai. Pelatihan saksi tidak cukup bisa menciptakan saksi seperti yang diharapkan. Kondisi ini berujung pada hasil perhitungan yang sering kali harus berbeda dan tidak konsisten antara di tingkat TPS, PPS, dan PPK. Rata-rata persoalan inkonsistensi hasil hitung terletak pada tingkat TPS dan PPS sehingga PPK cenderung menjadi tempat untuk memperbaiki dan mensingkronisasi hasil hitung agar konsisten dengan jumlah perolehan suara, suara rusak, suara sisa, dan pemilih yang menggunakan hak pilihnya.

Buruknya kualitas dan kapasitas saksi juga berdampak pada keamanan berita acara dan keabsahan surat suara dipertanyakan. Keamanan berita acara misalnya dalam banyak kasus tidak diketahui oleh para saksi. Ketidaktahuan disebabkan antara lain petugas KPPS sengaja, lupa, dan atau memang tidak mau memberikan berita acara kepada saksi. Kesengajaan merupakan tindakan yang paling banyak dilakukan. Hal ini pada gilirannya membuat saksi tidak pernah bisa membedakan mana berita acara yang asli dan berhologram dan mana yang tidak.<sup>363</sup> Termasuk surat suara yang telah terpakai, sisa, dan cadangan dengan sendirinya tidak dapat dipastikan keabsahannya.

Meskipun demikian, tidak semua tempat dengan kondisi seperti di atas bisa berakhir dengan pemungutan suara ulang. Hal ini sekaligus menjelaskan bahwa persoalan-persoalan perhitungan suara sebagian besarnya dapat dilesaikan dengan membuka kotak suara dan menghitung ulang semua hasil pemungutan suara. Artinya, prosedur sudah baik dan para pihak yang diamanatkan regulasi untuk terlibat dan hadir dalam pembukaan kotak suara juga sudah cukup memberikan legitimasi dan hasil hitung ulang dapat diterima. Hampir tidak ada sengketa berarti atau putusan pengadilan yang cukup heboh terkait pembukaan kotak suara yang pernah terjadi di

---

363 Wawancara dengan Ketua KPU NTT, 20 Desember 2014.

NTT yang menunjukkan pembukaan kotak suara salah atau melanggar hukum.

Sementara itu, hitung cepat yang dirilis KPU dan beberapa lembaga non penyelenggara lainnya tidak menjadi persoalan berarti di NTT. Sekalipun dalam beberapa kesempatan terjadi perbedaan signifikan antara hasil hitung cepat dengan hasil hitung manual, namun hasil yang digunakan dan dianggap sah adalah hasil hitung manual. Dengan demikian, hitung cepat tidak memberikan efek berarti untuk dipersoalkan dalam perhitungan suara. Justru, hitung cepat dengan metode yang tepat dan obyektif dapat dijadikan instrumen pembandingan untuk mengawal perhitungan suara secara manual.

## 7. Konversi Perolehan Suara Jadi Kursi

Persoalan paling mendasar pada tahap konversi perolehan suara jadi kursi adalah penyimpangan kertas suara sisa dan cadangan. Kertas suara sisa merupakan kertas suara yang harusnya digunakan sesuai daftar pemilih tetap (DPT), tapi tidak terpakai seluruhnya karena tidak semua pemilih yang ada dalam DPT menggunakan hak pilihnya. Sementara suara cadangan adalah suara yang dipersiapkan sebanyak 2,5% dari DPT di tiap TPS untuk mengantisipasi kekurangan surat suara dan jika ada surat suara yang rusak, cacat, atau keliru dicoblos pemilih.

Penyimpangan terhadap surat suara sisa dan cadangan ini ditemukan di daerah perbatasan yakni Kabupaten Belu. Seorang pemantau pemilu dari lembaga swadaya masyarakat Bengkel APPEK menyaksikan penggunaan surat suara sisa dan cadangan untuk diberikan kepada caleg tertentu. Pencegahan oleh pemantau bahkan dilawan dengan intimidasi dari petugas KPPS, caleg, dan keluarga caleg.<sup>364</sup> Selain itu, tahapan ini juga rentan terhadap pemindahan suara antar caleg

364 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPEK, 10 Desember 2014.

antar partai politik maupun dalam partai politik yang sama. Pemindahan ini terjadi dalam bentuk *vote buying* dan *vote trading* sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Oleh karena itu, tawaran perhitungan yang transparan dan menggunakan komputerisasi akan meminimalisir persoalan-persoalan yang muncul dalam tahapan ini.

## Pasca Pemilu

Persoalan pasca pemilu legislatif meliputi sengketa pemilu dan hasil peradilanannya. Dari tiga macam sengketa pemilu legislatif yaitu sengketa administratif, pidana, dan etik, yang disebutkan pertama adalah yang paling banyak terjadi. Urutan selanjutnya adalah sengketa etik dan terakhir yang paling sedikit adalah sengketa pidana yang juga berbanding lurus dengan sengketa hasil pemilu legislatif di Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>365</sup>

Sengketa administratif dan etik sering kali berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak penyelenggara. Persoalan ini banyak digunjingkan tetapi sedikit sekali yang berakhir dengan pembuktian karena disembunyikan (wawancara, AOE, Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPEK, 10 Desember 2014) atau seperti yang diakui oleh sebagian besar informan bahwasannya penyelesaian persoalan-persoalan semacam ini hanya sekedar berupa teguran secara internal. Pelanggaran administratif ini paling banyak terjadi dan dilakukan penyelenggara di tingkat bawah.

Sementara sengketa etik di beberapa daerah di NTT berujung pemecatan terhadap komisioner KPU oleh DKPP seperti yang dilakukan terhadap KPU Kabupaten Sumba Barat Daya. Keputusan pemecatan terhadap pelanggaran etika ini sudah cukup baik. Namun DKPP hanya mampu menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik yang dilaporkan atau diangkat

---

365 Wawancara dengan Tim Hukum Bawaslu NTT, 16 November 2014.

oleh media massa, sedangkan yang tidak dilaporkan dan tidak terangkat pemberitaan media massa masih sulit di atasi.

Lain halnya dengan persoalan pidana yang berakhir dengan sengketa atau perkara. Sedikitnya sengketa pidana bukan berarti persoalannya juga tidak banyak. Persoalan pelanggaran pemilu legislatif yang bersifat pidana dalam praksisnya cukup banyak. Namun tidak banyak dari pelanggaran ini yang berakhir dengan perkara pidana. Hal ini dikarenakan tidak semua persoalan pidana pemilu ini bisa dipenuhi syarat-syarat formalnya yang begitu sulit untuk diajukan sebagai perkara atau sengketa pidana.<sup>366</sup> Rumit dan sulitnya memenuhi persyaratan formal diikuti dengan durasi atau waktu yang disediakan untuk memenuhi persyaratan dimaksud sangat pendek. Selain itu, sudah menjadi rahasia umum bahwa mahalnya ongkos yang harus dikeluarkan untuk sengketa pemilu menyebabkan tidak semua orang yang merasa terlibat sengketa mau dan mampu melanjutkan kasus mereka ke tingkat peradilan di daerah sekalipun. Dengan demikian, sengketa hasil pemilu legislatif di MK juga tidak jauh berbeda. Hanya mereka yang mampu memenuhi syarat-syarat formal dan memiliki kemampuan membiayai penyelesaian sengketa saja yang dapat melakukannya. Apalagi kedudukan MK yang berada di Jakarta dan jauh dari NTT, dan persidangan yang memakan waktu berhari-hari tentu saja membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Sedangkan di NTT, belum ada lembaga peradilan yang mempunyai fasilitas persidangan menggunakan *teleconference* sehingga pilihan berperkaranya tetap harus secara fisik hadir di MK di Jakarta.

Sementara itu, dari peta politik hasil Pemilu Legislatif 2014 di NTT tidak mengalami perubahan yang signifikan. Berdasarkan gambaran di atas, orang-orang yang paling diuntungkan adalah para orang lama atau *incumbent*. Para caleg petahana ini pada umumnya menguasai sumber daya

---

366 Wawancara dengan Pemantau Pemilu dari LSM Bengkel APPeK, 10 Desember 2014.

berupa jaringan politik termasuk untuk melakukan pelanggaran pemilu, peradilan, dan finansial. Wajar bila kemudian konstelasi politik khususnya di DPRD Provinsi dan DPR RI dari dapil NTT ini tidak berubah signifikan.

Peta politik di DPRD NTT secara kepartaian tidak mempunyai perubahan berarti antara hasil pemilu legislatif periode lalu dan saat ini. Meskipun terjadi penambahan jumlah kursi DPRD NTT dari 55 kursi menjadi 65 kursi, dominasi kekuatan politik dari 4 partai politik berhaluan nasionalis yaitu Golkar, PDI Perjuangan, Demokrat, dan Gerindra. Hasil pemilu periode 2009-2014 adalah Golkar 11 kursi (20,0%), PDI Perjuangan 9 kursi (16,4%), Demokrat 7 kursi (12,7%), Gerindra 6 kursi (10,9%), Hanura 5 kursi (9,1%), Partai Damai Sejahtera (PDS) 3 kursi (5,5%), Partai Karya Perduli Bangsa (PKPB) 3 kursi (5,5%), dan selebihnya masing-masing memperoleh 1 kursi (1,8%) yakni Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Karya Perjuangan (Pakarpangan), Partai Pelopor, Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Republik, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Perduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Untuk komposisinya, 52 orang laki-laki (94,5%) dan 3 orang perempuan (5,5%).

Sedangkan hasil pemilu legislatif periode 2014-2019, hasil perolehan suaranya merangkai peta politiknya sebagai berikut. Golkar 11 kursi (16,9%), PDI Perjuangan 10 kursi (15,4%), Demokrat, Gerindra, dan Partai Nasional Demokrat (Nasdem) masing-masing 8 kursi (12,3%), Hanura, PKB, dan PAN masing-masing 5 kursi (7,7%), Partai Kesatuan dan Persatuan Indonesia (PKPI) 3 kursi (4,6%), dan PKS 2 kursi (3,1%).

Perubahan berarti terhadap peta politik di DPRD NTT bukan pada partai politiknya tetapi pada caleg terpilihnya.

Setidaknya hal ini dapat dilihat dari komposisi caleg terpilih saat ini yang mana hanya 20 orang caleg *incumbent* yang terpilih kembali dengan perbandingan perempuan dan laki-lakinya adalah 1:19 (satu berbanding sembilan belas). Selain itu, jika dahulu anggota DPRD NTT yang berjenis kelamin perempuan hanya tiga orang (5,5%) dari 55 anggota, maka saat ini sebanyak enam kursi (9,2%) dari 65 orang anggota adalah caleg perempuan. Sementara untuk DPR RI tidak mengalami perubahan signifikan secara kepartaian maupun caleg terpilihnya. Total jumlah kursi DPR RI dari NTT sebanyak 13 kursi yang mana dari jumlah ini 11 orangnya merupakan caleg *incumbent* yang terpilih kembali.

Perolehan kursi berdasarkan hasil pemilu legislatif periode 2009-2014 adalah Golkar empat (4) kursi (30,8%), Demokrat tiga (3) kursi (23,1%), serta PDI Perjuangan, Gerindra, dan Hanura mendapatkan masing-masing dua (2) kursi (15,4%). Sedangkan peta perolehan kursi dalam pemilu legislatif periode 2014-2019 masih didominasi partai-partai politik yang sama dengan penambahan dua partai politik lainnya yakni Nasdem dan PAN. Adapun komposisinya, Golkar tiga (3) kursi (23,1%) dan masing-masing dari PDI Perjuangan, Demokrat, Gerindra, dan Nasdem mendapatkan dua (2) kursi (15,4%), serta Hanura dan PAN masing-masing satu (1) kursi (7,7%). Menariknya dari semua anggota DPR RI ini, 11 orang berasal dari partai politik yang sama, satu orang maju dari partai politik yang berbeda dengan sebelumnya, dan satu orang adalah anggota yang baru pernah maju sebagai caleg dan terpilih.

## **Penutup dan Rekomendasi**

Berdasarkan diskripsi dan analisis di atas dapat disimpulkan bahwa bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif di NTT tahun 2014 belum cukup baik. Masih ada sejumlah persoalan yang perlu terus dibenahi dalam jangka pendek maupun jangka



panjangnya. Pembinaan dimaksud harus dilakukan secara holistik, komplementer, sistematis, dan terpadu mulai dari regulasi, penyelenggara dan peserta pemilu, data dan logistik pemilu, pengawasan pemilu, pemerintah, dan masyarakat sebagai pemilih. Oleh karena itu pula berdasarkan temuan lapangan dan hasil analisis dan evaluasi, maka beberapa rekomendasi diberikan sebagai berikut.

1. Melakukan revisi tambah bagi penyempurnaan terhadap UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terutama terkait dengan definisi subyek dan obyek hukum pemilu agar lebih jelas, tegas, lengkap, relevan dengan realitas di lapangan, dan dapat digunakan secara jangka panjang;
2. Revisi terhadap regulasi pemilu juga harus mencakup dan memberikan kejelasan mengenai visi, misi, dan program serta hal-hal terkait yang lebih teknis di lapangan agar kampanye dapat tertib;
3. Secara hukum perlu ditetapkan standar, kriteria, dan kategori pelanggaran pemilu dengan berbagai jenisnya yang jelas, tegas, dan komprehensif;
4. Perwakilan yang menjadi unsur-unsur Sentra Gakkumdu harus sejak awal terlibat dalam seluruh rangkaian dan tahapan pemilu legislatif;
5. Perlu dibuatnya alat pengawasan dan evaluasi berjalan untuk KPU dan KPUD agar dapat menunjang dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif;
6. Tim seleksi harus direkrut terbuka dan tidak terbatas apalagi harus berasal dari daerah setempat di mana formasi komisioner akan diseleksi dan diisi;
7. Rekrutmen staf sekretariat tidak lagi melalui seleksi terhadap semua latar belakang lulusan termasuk

- menghentikan rekrutmen berbasis mutasi aparatur melainkan dilakukan secara khusus dan terspesialisasi;
8. Rekrutmen penyelenggara di tingkat bawah (ad-hoc) perlu dilakukan secara lebih transparan dan serius dengan melibatkan partisipasi masyarakat sehingga rekrutmen bukan sekedar memenuhi persyaratan prosedur formal;
  9. Pelatihan khusus secara sistemik dan berkelanjutan perlu dipertimbangkan untuk diberikan kepada para penyelenggara di tingkat PPK, PPS, KPPS, dan staf sekretariat;
  10. Bawasluperlu dibekali dengan kewenangan eksekutorial dalam menindak pelanggaran pemilu legislatif;
  11. Perlu mempertimbangkan alternatif pendataan dan pengawasan virtual dan terkoneksi menggunakan teknologi informasi;
  12. Pemutakhiran data pemilu perlu dilakukan secara berkala, simultan, dan terbuka bagi partisipasi aktif masyarakat dengan meletakkan sentra pemutakhiran data pemilu di tingkat RT/ RW;
  13. Registrasi peserta pemilu harus dilakukan secara serius terutama verifikasi faktualnya dan sebaiknya verifikasi lebih didasarkan pada kebutuhan mencapai substansi demokrasi;
  14. Tempat pengaduan bagi keberatan masyarakat terhadap proses dan mekanisme pencalegandan jaminan tindak lanjut pengaduan oleh partai politik;
  15. Definisi dan penjelasan mengenai politik uang dan intimidasi perlu dibuat secara jelas, detil, dan lengkap;
  16. Infrastruktur keamanan perlu ditambah dan dibuat terpadu dengan penyelenggara pemilu saat momentum pemilu;

17. Pengadaan kertas suara, format-format isian, dan daftar calon perlu dipikirkan untuk tidak lagi terpusat, sistem pengelolaan dan pengepakan logistik perlu diperbaharui dengan melibatkan penyelenggara di tingkat bawah sekaligus optimalisasi jumlah dan kemampuan sumber daya manusianya;
18. Memperhatikan ketersediaan alat bantu bagi penyandang cacat atau pemilih berkebutuhan khusus;
19. Menambah waktu pelatihan dan membatasi jumlah serta membagi para peserta pelatihan dengan pertimbangan efektifitas dan efisiensi peningkatan kapasitas;
20. Alternatif pemungutan suara virtual perlu dipertimbangkan khusus untuk pemilih luar negeri dan perhitungan suara dengan menggunakan komputerisasi guna meminimalisir persoalan-persoalan manipulasi dan penyimpangan; □

## **DARTAR PUSTAKA**

- Beetham, David, 1999, *Democracy and Human Rights*, Cambridge: Polity Press
- Rohi, Rudi, 2014, *Patronase Politik, Klientelisme, dan Pembajakan Kepercayaan Sosial*, Laporan Hasil Penelitian, Kerja Sama PolGov UGM dan Australian National University.
- Schumpeter, Joseph, 1947, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper
- Sorensen, Georg , 1993, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World*, Boulder Co: Westview Press

## **Lainnya**

Harian Timor Express, 6 Oktober 2014.

Laporan Badan Pengawas Pemilu NTT Tentang Pengawasan Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Periode 2014-2019

Laporan Komisi Pemilihan Umum NTT, 2014, Tentang Penyelenggaraan Pemilu Legislatif Periode 2014-2019

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

