

Editor:
Indra Pahlevi

PEMILU SERENTAK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA



27943

324.2598

Editor:
Indra Pahlevi

PEM

Y1541

PEMILU SERENTAK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Pengantar:
Didik Supriyanto

PERPUSTAKAAN DPR RI

No : 27943
Tgl : 24 Feb. '16



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika
2015



Judul:
Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Perpustakaan Nasional:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
xvi+143 him.; 15.5x23 cm
ISBN: 978-602-1247-30-3
Cetakan Pertama, 2015

Editor:
Indra Pahlevi

Pengantar:
Didik Supriyanto

Penulis:
Indra Pahlevi
Prayudi
Riris Katharina
Dewi Sendhikasari D.

Penyelia Aksara:
Helmi Yusuf

Desain Sampul:
Audina

Tata Letak:
Zaki

Diterbitkan oleh:
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR RI
Gedung Nusantara 1 Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:
Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:
Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta
Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:
Perum Wismamas Blok E1 No. 43-44, Cinangka, Sawangan, Kota Depok
Telp. (021) 7417244



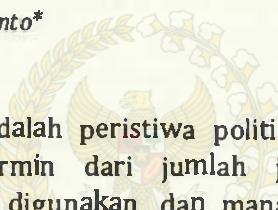
Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/ atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarlu, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR **PEMILU SERENTAK VERSI MK JUTRU MEREPOTKAN**

*Didik Supriyanto**



Pemilihan umum atau pemilu adalah peristiwa politik yang kompleks. Kompleksitas itu tercermin dari jumlah jabatan yang dipilih, sistem pemilihan yang digunakan, dan manajemen pelaksanaan tahapan. Dalam konteks Indonesia masalahnya menjadi lebih rumit: pertama, jumlah pemilih yang 186 juta tersebar di wilayah geografis yang bebeda-beda sehingga volume dan varian pekerjaan membesar; kedua, penyelenggara terdiri dari tiga lembaga sehingga kompetisi tidak hanya terjadi antarpeserta pemilu tetapi juga antarpenyelenggara pemilu; dan ketiga, jalur penyelesaian hukum panjang dan berbelit sehingga apapun yang diputuskan selalu menimbulkan ketidakpuasan.

Kompleksitas pemilu di Indonesia memang tak terhindarkan. Negara ini menggunakan sistem pemerintahan presidensial, sehingga tidak hanya membutuhkan pemilu parlemen nasional tetapi juga pemilu presiden. Hal ini berbeda dengan negara-negara penganut sistem pemerintahan parlementer di mana hanya membutuhkan satu kali pemilu, yakni pemilu parlemen, selanjutnya parlemen hasil pemilu itu yang akan menunjuk perdana menteri dan kabinet. Kompleksitas pemilu di Indonesia merambah ke provinsi dan kabupaten/kota, karena sistem pemerintahan presidensial diduplikasi di provinsi dan kabupaten/kota. Akibatnya di tingkat lokal tidak hanya digelar pemilu parlemen lokal tetapi juga pemilihan atau pemilu kepala daerah (pilkada).

Pasca Perubahan UUD 1945 sepertinya hanya ada tiga pemilu, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada. Namun sesungguhnya dalam kurun lima tahun bisa digelar tujuh pemilu: pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, pemilu presiden putaran kedua, pemilu gubernur putaran pertama, pemilu gubernur

* Ketua Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

putaran kedua, pemilu bupati/walikota putaran pertama, dan pemilu bupati/walikota putaran kedua. Situasi ini tidak hanya membuat pemilih bosan, tetapi partai politik dan politisi juga kehilangan banyak waktu untuk mengurus rakyat dan konstituen. Penyelenggaraan pemilu yang berkali-kali tidak hanya menjadikan dana yang ditanggung negara berlipat-lipat, tetapi juga menyebabkan politik biaya tinggi yang harus ditanggung politisi. Yang terakhir ini melatar banyak pejabat publik terlibat korupsi.

Oleh karena itu, setelah Pemilu 2004, yang terdiri dari pemilu legislatif, pemilu presiden putaran pertama, dan pemilu presiden putaran kedua, lalu diikuti gelombang pertama pilkada sepanjang 2005-2008, muncul gagasan untuk menyelenggarakan pemilu serentak. Maksudnya adalah untuk menyederhanakan atau mengurangi jumlah penyelenggaraan pemilu dalam kurun lima tahun. Dalam pengertian ini pemilu serentak sesungguhnya bukan hal baru. Pemilu legislatif sendiri sesungguhnya pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota. Karena itu logis saja jika Wakil Presiden Jusuf Kalla saat itu mengajukan gagasan untuk menyatukan pilkada yang berserakan sepanjang empat tahun menjadi satu dengan pemilu presiden, menjadi pemilu eksekutif.

Penyederhanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif tentu saja dapat menghemat banyak biaya, jika memang itu yang jadi tujuan utamanya. Namun gagasan Jusuf Kalla tersebut tidak banyak dieksplorasi oleh politisi, akademisi dan aktivis pemantau pemilu, karena gagasan tersebut tidak menyentuh pemilu legislatif. Padahal sumber kompleksitas pemilu justru terletak di pemilu legislatif. Pemilu yang memilih empat jabatan parlemen nasional dan lokal ini mengharuskan KPU mencetak 760 juta lembar surat suara dengan 2.192 varian. Untuk memilih empat jabatan parlemen, dengan 12 partai seorang pemilih harus menghadapi 150 sampai 450 calon. Inilah pemilu paling kompleks di dunia, yang menjadikan penyelenggara kewalahan dan pemilih kebingungan.

Pada akhir 2011, saat pembahasan RUU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, yang dipersiapkan untuk penyelenggaraan Pemilu 2014, Pansus DPR sepakat untuk menyederhanakan waktu penyelenggaraan pemilu menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah. Pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta

presiden dan wakil presiden; sedang pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Namun gagasan itu tidak bisa mereka wujudkan, karena mandat mereka adalah menyusun RUU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, bukan menyusun undang-undang pemilu secara keseluruhan. Oleh karena itu, Pansus DPR merekomendasikan agar pasca Pemilu 2014 dirancang satu undang-undang pemilu yang utuh agar dapat mengatur waktu penyelenggaraan pemilu menuju pemilu nasional dan pemilu daerah.

Namun pemerintah punya agenda sendiri. Mendagri bertekad memecah Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004) menjadi tiga undang-undang, yaitu undang-undang pemerintahan daerah, undang-undang pemerintahan desa, dan undang-undang pilkada. Bisa dipahami jika Kemendagri tak menyambut rekomendasi Pansus DPR untuk menyatukan pengaturan pilkada dalam satu undang-undang pemilu bersama pemilu legislatif dan pemilu presiden. Sudah sejak pembahasan RUU Pemerintah Daerah (yang kemudian menjadi UU No. 32/2004) Kemedagri menempatkan pilkada sebagai bagian dari otonomi daerah, bukan bagian dari pemilu. Sejumlah ahli hukum tata negara menyebutkan, pilkada sebagai rezim otonomi daerah, bukan rezim pemilu. Mereka menutup mata bahwa anggota DPRD yang dimasukkan sebagai rezim pemilu juga bagian dari otonomi daerah.

Secara formal memang tidak mudah menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai pemilu. Sebab Pasal 22E UUD 1945 menyebutkan, yang dimaksud pemilu adalah pemilu anggota DPR, DPD, DPRD serta pemilu presiden dan wakil presiden. Sedangkan Pasal 18 yang mengatur otonomi daerah menyatakan bahwa gubernur dan bupati/walikota dipilih secara demokratis. Oleh karena UU No. 32/2004 tidak menggunakan istilah "pemilu" untuk memilih kepala daerah, melainkan "pemilihan". Namun melalui Putusan MK No. 072-072/PUU-II/2004, MK menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah adalah pemilu sehingga penyelenggarannya menjadi wewenang KPU dan jika terjadi sengketa hasil, MK yang menyelesaiakannya. Sejak keluarnya putusan pada 21 Maret 2005 itu, MK menggunakan istilah "pemilukada" dalam putusan-putusannya, sementara di masyarakat istilah "pilkada" berarti juga pemilu kepala daerah.

Substansi putusan MK inilah yang menjawab lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No. 22/2007) yang di dalamnya menegaskan bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu dan menjadi tugas dan wewenang KPU untuk menyelenggarakannya. Sejak itu perdebatan apakah pilkada itu pemilu atau tidak berhenti dengan sendirinya. Namun sampai sejauh itu, DPR dan pemerintah belum mau menyatukan undang-undang pemilu ke dalam satu naskah. Pemerintah SBY-Boediono malah berkeras membuat undang-undang pilkada tersendiri dengan misi menyatukan penyelenggaraan pilkada dalam satu waktu yang sama, yang kemudian disebut pilkada serentak. Tujuannya adalah menghemat anggaran.

Di sisi lain, MK yang kewalahan mengadili sengketa hasil pilkada, melalui Putusan MK No. 97/PUU-XI/2013 menolak untuk melanjutkan tugas dan wewenang menyelesaikan sengketa hasil pilkada. MK generasi ketiga merevisi Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang dihasilkan MK generasi pertama. Mereka menyatakan bahwa pilkada bukan rezim pemilu, tetapi rezim otonomi daerah. Putusan yang keluar pada 19 Mei 2014 tersebut sejalan dengan putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif yang terpisah dari pemilu presiden, tidak konstitusional. Oleh karena itu, MK memerintahkan agar Pemilu 2019 nanti menjadi pemilu serentak, yakni pemilu legislatif dan pemilu presiden diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan. Sedangkan penyelenggaraan pilkada silakan diatur dan diselenggarakan di luar kedua pemilu tersebut. Dua putusan MK tersebut tentu saja membayarkan gagasan pemilu nasional dan pemilu daerah.

Dengan demikian hasrat untuk menyederhanakan penyelenggaraan pemilu musnah. Yang terjadi justru sebaliknya, pemilu serentak legislatif dan presiden, akan menambah kompleks penyelenggaraan. Sebab, pemilu legislatif yang dikenal pemilu paling kompleks di dunia justru ditambah lagi dengan pemilu presiden dan wakil presiden. Singkatnya, Pemilu 2019 nanti pemilih akan memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, serta presiden dan wakil presiden. Setiap pemilih akan mendapatkan lima surat suara, dan setelah memilih surat suara tersebut dimasukkan ke lima kotak suara. Inilah pemilu borongan yang terjadi setiap

lima tahun sekali. Di sela-selanya terdapat pilkada serentak untuk memilih gubernur dan bupati/walikota.

Di sinilah pentingnya P3DI Sekretariat Jenderal DPR melakukan penelitian ini. Buku ini menyajikan empat laporan penelitian yang dilakukan oleh empat peneliti P3DI. Penelitian pertama mengkaji pengaruh pemilu serentak terhadap penguatan sistem pemerintahan presidensial; penelitian kedua dan ketiga menjajaki kesiapan penyelenggara pemilu serentak; dan penelitian keempat mengkaji kesiapan masyarakat dalam menghadapi pemilu serentak.

Hasil penelitian ini penting bagi pembuat undang-undang. Sebab, dalam menyambut penyelenggaraan Pemilu 2019, mau tidak mau DPR dan pemerintah harus menyatakan Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 42/2008) dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 8/2012) dalam satu naskah. Tentu tidak logis pemilu serentak tapi undang-undangnya berbeda. Apalagi Pemilu 2014 menunjukkan banyak standar pelaksanaan pemilu yang tidak sama sehingga menimbulkan berbagai masalah pengaturan dan pelaksanaan di lapangan, yang kemudian berujung dalam gugatan sengketa hasil pemilu presiden di MK. Hasil penelitian ini berharga untuk memberi masukan dalam menyusun undang-undang pemilu serentak tersebut.

Pertama, laporan penelitian ini menunjukkan, dalam pelaksanaan Pemilu 2014, KPU dan jajarannya mengalami kesulitan dalam pengadaan dan distribusi surat suara, khususnya untuk pemilu legislatif. Hal ini antara lain ditandai oleh adanya surat suara belum tiba di TPS pada hari H, surat suara rusak, surat suara tertukar, surat suara salah cetak, dll. Ini tidak hanya terjadi di Papua tetapi juga merata di provinsi-provinsi lain. Jika dalam pemilu legislatif saja, KPU dan jajarannya mengalami banyak masalah dalam pengadaan dan pendistribusian empat surat suara (DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota), tentu kondisinya akan bertambah berat jika harus ditambah dengan satu surat suara lagi, yakni surat suara pemilu presiden dan wakil presiden. Penelitian ini juga menunjukkan, dalam proses penghitungan suara pemilu legislatif, ternyata banyak kesalahan. Ini bukan semata faktor kesengajaan, tetapi juga faktor

kerumitan mengisi formulir dan kelelahan fisik petugas. Jika dalam pemilu legislatif saja banyak masalah penghitungan suara, bagaimana dengan pemilu legislatif dan presiden nanti.

Kedua, laporan penelitian ini menunjukkan, penanganan kasus-kasus pelanggaran pemilu tidak efektif. Kasus tindak pidana pemilu tidak bisa diselesaikan sampai tuntas karena perbedaan pandangan antara pengawas pemilu dengan kepolisian. Pada titik ini tidak jelas siapa yang harus bertanggungjawab karena masing-masing saling menyalahkan. Padahal kalau kasus tindak pidana pemilu langsung diserahkan ke kepolisian, maka lembaga ini bisa dimintai pertanggungjawaban penuh jika tidak bisa menjalankan tugasnya dengan baik. Dalam penyelesaian sengketa administrasi atau sengketa tata usaha negara pemilu juga berkepanjangan. Pengawas diberi kewenangan, namun putusannya bisa digugat kembali ke pengadilan tata usaha negara. Jika memang demikian, bukankah lebih efektif dan efesien jika gugatan sengketa administrasi langsung ke pengadilan tata usaha negara? Di sinilah undang-undang pemilu nanti perlu mengatur kembali kelembagaan penyelenggara guna menghindari tumpang tindih kewenangan dan mekanisme penyelesaian yang berkepanjangan. Apakah undang-undang penyelenggara pemilu disatupadukan ke dalam undang-undang pemilu, atau tetap dipisahkan seperti sekarang ini, perlu dieksplorasi lebih jauh.

Ketiga, laporan penelitian ini menunjukkan kecenderungan partisipasi masyarakat dalam pemilu terus turun dari pemilu ke pemilu. Bahkan dalam pilkada banyak daerah yang angka partisipasinya di bawah 50%. Pemilu serentak berpotensi menaikkan jumlah partisipan, karena tampilnya calon presiden bisa membawa pemilih ke TPS dan mau tidak mau juga harus memilih calon-calon anggota legislatif. Masalahnya jika yangterjadi sebaliknya, manakala tidak ada calon presiden yang menarik, maka pemilih enggan ke TPS dan itu berarti juga enggan memilih calon-calon anggota legislatif. Turunnya partisipasi pemilih tidak hanya dilihat dari jumlah pemilih yang datang ke TPS, tetapi juga keaktifan mereka dalam melaporkan adanya pelanggaran. Jika laporan pengawasan pemilu diperhatikan, dari pemilu ke pemilu jumlah pemilih yang melaporkan adanya pelanggaran terus berkurang. Tentu saja ini sinyal buruk bagi demokrasi yang menuntut keaktifan rakyat dalam

berpolitik. Apalagi jika dikaitkan dengan jumlah pemantau pemilu yang semakin mengecil jumlahnya. Itu pun kebanyakan berkantor di Jakarta, sehingga pilkada nyaris tidak terpantau.

Keempat, jika tiga penelitian menunjukkan adanya permasalahan dalam proses penyelenggaraan pemilu yang dialami oleh penyelenggara, pengawas, dan pemilih, maka satu penelitian mencoba mengkaji hasil pemilu serentak legislatif dan presiden. Hasil pemilu serentak ini adalah anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota serta presiden dan wakil presiden terpilih. Pertanyaannya, apakah hasil pemilu serentak ini akan berpengaruh positif terhadap penguatan sistem pemerintahan presidensial, yang memang menjadi cita-cita para perancang konstitusi?

Pada tingkat nasional, sangat mungkin hal itu terjadi. Sebab pemilu serentak parlemen nasional dan presiden memberi dua efek sekaligus: pertama koalisi dini, karena partai-partai politik dipaksa untuk berkoalisi lebih awal agar solid demi memenangkan kompetisi; kedua, adanya *coattile effect* di mana keterpilihan presiden akan mempengaruhi keterpilihan parlemen nasional. Dengan kata lain, pemilu serentak akan menciptakan blok politik pasca pemilu, karena presiden terpilih akan mendapat dukungan mayoritas parlemen, sehingga partai atau koalisi partai yang kalah mau tidak mau harus menjadi oposisi. Dukungan mayoritas parlemen inilah yang akan memudahkan dalam pengambilan keputusan karena presiden tidak lagi terlibat banyak perdebatan dan politik transaksional dengan parlemen. Sebaliknya oposisi akan berkeras mengkritisi pemerintah, sebab jika kinerjanya buruk mereka akan gagal lagi bersaing dalam pemilu berikutnya.

Namun pada tingkat lokal, di provinsi dan kabupaten/kota, masalahnya akan berbeda. Konstelasi politik yang dihasilkan oleh pemilu legislatif dan pemilu presiden, belum tentu sejalan dengan hasil pilkada yang diselenggarakan beberapa tahun sesudahnya. Blok politik tidak terbentuk karena pragmatisme politik lokal cenderung tidak bisa dikendalikan oleh kekuatan politik nasional. Akibatnya, politik transaksional tetap menjadi pelumas bagi berlangsungnya pemerintahan daerah. Pada titik ini korupsi tetap terpelihara. Padahal pada saat yang sama gubernur dan bupati/walikota yang tidak separtai atau sekoalisi dengan presiden, juga menjadikan tidak lancarnya implementasi kebijakan nasional di

daerah, atau sebaliknya kebijakan daerah tidak mendapat dukungan pemerintahan nasional. Pada sisi inilah MK tidak melihat pentingnya pemilu nasional dan pemilu daerah dalam membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif di tingkat nasional dan daerah, sebagaimana dicita-citakan perumus konstitusi.

Mungkin hakim konstitusi benar jika *original intent* konstitusi menghendaki adaanya pemilu legislatif dan pemilu presiden menjadi satu kali penyelenggaraan. Namun terdapat dua hal yang tidak pernah dipikirkan oleh hakim konstitusi saat membuat keputusan menyatukan pemilu legislatif dengan pemilu presiden: pertama, para pembuat konsitusi saat itu belum memikirkan atau belum memastikan bahwa kepala daerah dipilih secara langsung sehingga yang disebut pemilu hanya pemilu legislatif dan pemilu presiden; kedua, para hakim konstitusi tidak menduga bahwa sistem pemilu legislatif daftar tertutup akan berubah menjadi daftar terbuka sehingga pemilih akan menghadapi banyak calon saat di bilik suara sehingga mereka mengalami kesulitan atau kebingungan dalam memilih calon. Pada titik inilah hakim konstitusi mestinya menafsirkan konstitusi secara progresif sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat, bukan sekadar mengacu pada *original intent* yang memang saat itu belum terpikirkan oleh pembuat konstitusi.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	.xi
Prolog	xiii
 Buku I	
Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia	
<i>oleh: Indra Pahlevi</i>	
I. Latar Belakang.....	1
II. Permasalahan	4
III. Sistem Presidensial dan Pemilu	5
IV. Peran Penyelenggara Pemilu dalam Pemilu Serentak.....	8
V. Pemilu Serentak dalam Sistem Presidensial dan Pola Pengaturannya	16
VI. Kesimpulan dan Rekomendasi....	22
Daftar Pustaka	25
 Buku II	
Kesiapan Kelembagaan Pengawas Pemilu:	
Pengalaman dan Permasalahan	
<i>oleh: Prayudi</i>	
I. Pendahuluan	29
II. Pembahasan	37
III. Penutup	74
Daftar Pustaka	78
 Buku III	
Relasi Kerja KPU Daerah dengan Pemerintah Daerah	
dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak	
<i>oleh: Riris Katharina</i>	
I. Latar Belakang.....	81
II. Peran KPU Daerah dalam Pemilu	83

III. Permasalahan yang dihadapi oleh KPU Daerah.....	87
IV. Peran Pemerintah Daerah dalam Pemilu	88
V. Analisis terhadap Relasi antara KPU Daerah dan Pemerintah Daerah.....	93
VI. Penutup	100
Daftar Pustaka	102
Bukul IV	
Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu dan Kesiapannya Menghadapi Pemilu Serentak	
oleh: Dewi Sendhikasari D.....	105
I. Latar Belakang.....	105
II. Demokrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia	109
III. <i>Good Governance</i> dan Masyarakat Sipil	112
IV. Konsep Partisipasi	115
V. Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu	117
VI. Kesiapan Pemilu Serentak di Bali dan Papua	121
VII. Kesimpulan	127
Daftar Pustaka	130
Epilog	133
Indeks	137
Daftar Riwayat Hidup Penulis	141

PROLOG

Pasal 22E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyebutkan bahwa:

- 1) Pemilihan umum dilaksanakan 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.

Dengan ketentuan tersebut, tersirat dan tersurat bahwa Pemilihan Umum (Pemilu) dilaksanakan untuk memilih para pemimpin bangsa baik di lembaga eksekutif maupun lembaga legislatif atau perwakilan. Secara spesifik, ayat (2) di atas menyebutkan pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta DPRD. Artinya, pemilu itu menjadi instrumen bagi Negara ini untuk melakukan sirkulasi elit dalam rangka kesinambungan berbangsa dan bernegara. Pilihannya adalah sistem demokrasi sehingga semua warga negara memiliki andil dan peluang untuk menentukan siapa yang akan menjadi pemimpinnya melalui penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil tiap lima tahun sekali.

Hingga pemilu 2014, sejak era reformasi yang dimulai tahun 1998 lalu, Indonesia sudah menyelenggarakan 4 (empat) kali

pemilu yaitu tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 lalu. Dan sejak tahun 2004, untuk pertama kalinya diselenggarakan pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung sesuai amanat Pasal 6A UUD 1945 terutama ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat". Adapun waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan 3 (tiga) bulan setelah penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR yaitu bulan April adalah waktu penyelenggaraan pemilu DPR dan bulan Juli adalah waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden putaran pertama (dan putaran kedua pada September jika diperlukan dan hingga saat ini hanya terjadi tahun 2004). Asumsinya karena dasar pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dilakukan partai politik atau gabungan partai politik adalah partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Dalam ketentuan yang diatur dalam undang-undang pemilu presiden (tahun 2003 dan 2008) adalah partai politik yang ikut pada pemilu DPR dengan mensyaratkan perolehan suara atau kursi, sehingga penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu DPR.

Padaperkembangan berikutnya saatmembahas perubahan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD muncul gagasan untuk menyerentakkan penyelenggaraan pemilu DPR dan pemilu presiden dan wakil presiden. Alasannya selain efisiensi juga akan membawa dampak ikutan terhadap preferensi pemilih (*coattail effect*) dalam memilih parpol maupun figur calon presiden dan wakil presiden. Namun gagasan tersebut belum bisa diwujudkan karena alasan teknis dan politis. Masih terdapat perbedaan pandangan antar fraksi yang ada dalam melihat persoalan ini berdasarkan sudut pandang kepentingannya masing-masing. Namun secara umum gagasan tersebut memberikan inspirasi dan kesamaan pandangan bahwa hal itu diperlukan dalam upaya menata penyelenggaraan pemilu ke depan.

Sebenarnya, menurut para perumus perubahan UUD 1945 di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tahun 1999-2002 yang dikemukakan dalam berbagai forum termasuk saat Rapat Dengar Pendapat Umum dengan Panitia Khusus RUU Pemilu di DPR bahwa ide atau gagasan yang terkandung dalam rumusan Pasal 22E

terutama ayat (2) adalah pemilu serentak atau disebutkan ada 5 (lima) kotak dalam satu waktu yaitu kotak untuk anggota DPR, kotak untuk anggota DPD, kotak untuk presiden dan wakil presiden, kotak untuk anggota DPRD provinsi, serta kotak untuk DPRD kabupaten/kota. Hal itu sudah diperdebatkan dalam proses perumusannya sebagai *original intent* meskipun secara harsiah dalam ketentuan UUD 1945 tidak disebutkan kewajiban untuk itu (serentak).

Kesadaran untuk lebih meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu terus tumbuh di kalangan para perumus kebijakan baik di eksekutif maupun legislatif. Hal itu ditandai dengan semakin intennya pembicaraan dan diskusi tentang bagaimana upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu baik dari sisi penyelenggaranya (KPU dan jajarannya serta pengawas), eksekutifnya (Kemendagri dan jajarannya), partai politiknya sebagai peserta pemilu, organisasi masyarakat non pemerintah, serta warga masyarakat itu sendiri. Kebutuhan akan pemilu yang berkualitas berkorelasi dengan penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien, selain perlunya penguatan dan perbaikan sistem pemilu yang dikaitkan dengan sistem presidensial sebagaimana yang berlaku di Indonesia, waktu penyelenggaraananya pun penting untuk perhatikan. Gagasan untuk menyerentakkan dua pemilu ini akhirnya diuji di Mahkamah Konstitusi dengan hasil melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengabulkan sebagian yaitu dengan putusan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut berlaku pada tahun 2019. Artinya bahwa ketentuan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang menyebutkan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan setelah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dianggap Mahkamah bertentangan dengan konstitusi, sehingga pada pemilu 2019 harus diselenggarakan serentak atau bersamaan dengan pemilihan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka pada penyelenggaraan pemilu tahun 2019 mendatang harus sudah diselenggarakan serentak dan berarti akan mengubah UU yang ada yaitu UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan bahkan mungkin perlu dilakukan penyesuaian juga terhadap UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015-2019 terdapat RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu yang masuk dalam daftar dan sudah selayaknya masuk dalam daftar prioritas setidaknya tahun 2016 sehingga tahun 2017 sudah selesai dan dapat dijadikan pijakan yuridis bagi rencana penyelenggaraan pemilu tahun 2019 dan tidak ada lagi alasan mepetnya waktu untuk persiapan bagi penyelenggara pemilu.

Dalam konteks inilah buku ini hadir yang bermula dari penelitian kelompok bidang Politik Dalam Negeri tahun 2014 dengan tema Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Terdapat 4 (empat) tulisan yang tersaji dalam buku ini yang merupakan anggota Tim Penelitian. Masing-masing adalah tulisan saudara Indra Pahlevi yang mengambil judul sama dengan tema penelitian kelompok yang fokus kepada kesesuaian (kompatibilitas) antara penyelenggaraan pemilu serentak beserta berbagai dampak ikutannya dan sistem presidensial yang menjadi pilihan sistem pemerintahan di Indonesia.

Tulisan berikutnya disampaikan oleh saudara Prayudi yang menyoroti kelembagaan pengawas. Dalam kajiannya Prayudi menilai masih banyaknya permasalahan di seputar pengawasan pemilu baik kelembagaan, sumber daya manusia, anggaran, maupun kewenangannya yang berdampak kepada kualitas pemilu itu sendiri. Oleh karena itu ketika penyelenggaraan pemilu dilaksanakan serentak, maka pengawasan pemilu harus lebih baik dari segala aspek.

Tulisan ketiga disampaikan oleh Riris Katharina membahas tentang Relasi Kerja KPU di Daerah dengan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemilu Serentak. Berdasarkan pengalaman selama ini, Pemerintah daerah biasanya memberikan bantuan personil serta anggaran yang berbentuk hibah termasuk meminjamkan gedung atau ruangan untuk dijadikan kantor. Padahal sebagai lembaga hierarkis KPU dan Bawaslu sudah seharusnya memiliki

jaringan hierarkis baik personil dan termasuk gedung sebagai tempat berkantornya lembaga tersebut. Dengan penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019, maka hal itu harus menjadi perhatian bagi para *stakeholders* baik pusat maupun daerah.

Tulisan terakhir adalah tulisan saudari Dewi Sendhikasari yang menyoroti tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Dewi menyoroti bahwa salah satu permasalahan yang perlu diperhatikan yaitu tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Selama ini tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu di Indonesia cenderung mengalami penurunan. Banyaknya golput dapat dilihat bahwa semakin modern tingkat berpikir masyarakat saat ini untuk memilih menggunakan haknya atau tidak dalam pemilu. Ke depan penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien dan penataan ulang sistem pemilihan di Indonesia dengan perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Dengan demikian akan dihasilkan produk hukum yang sinergis dan tercipta efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Dari keempat tulisan di atas terangkum sebuah pemikiran bagaimana kondisi yang harus diantisipasi dalam penyelenggaraan pemilu serentak tersebut mulai dari perangkat yuridisnya, tahapan-tahapan yang harus dilalui, keterlibatan berbagai *stakeholders* baik pusat maupun daerah serta partisipasi masyarakatnya. Dengan demikian tercipta sebuah harmoni yang tujuan utamanya dapat terselenggaranya pemilu serentak dengan baik, aman, lancar berdasarkan asas-asas pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dan akan berdampak kepada kemajuan masyarakat dan bangsa ini ke depan. Semoga.

BUKU PEMILU SERENTAK DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Indra Pahlevi



I. LATAR BELAKANG

Pasca lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang mengabulkan sebagian yaitu dengan putusan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Putusan tersebut berlaku pada tahun 2019. Artinya bahwa ketentuan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang menyebutkan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan setelah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dianggap Mahkamah bertentangan dengan konstitusi, sehingga pada pemilu 2019 harus diselenggarakan serentak atau bersamaan dengan pemilihan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD.¹

Gagasan pemilu serentak berdasarkan putusan MK ini dapat mencapai tujuan hadirnya proses pemilihan yang efektif dan efisien baik dari sisi politik maupun ekonominya. Apa lagi rakyat kita saat ini cenderung jenuh ikut pemilu yang ditandai menurunnya partisipasi

¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

pemilih dalam setiap pemilu legislatif, pilpres, dan bahkan pilkada di daerah-daerah hingga di bawah 50% tingkat partisipasinya dari daftar pemilih. Hal itu karena terlalu banyaknya jenis pemilihan yang dilakukan di negeri ini. Putusan MK ini bahkan akhirnya berimbang kepada rencana penyelenggaraan pilkada serentak meskipun dilakukan secara bertahap. Kondisi tersebut menjadi tantangan tersendiri terutama bagi penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara hirarkis (Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang bersifat permanen dan pelaksana di tingkat bawahnya yang bersifat *ad hoc*). Selain munculnya titik jenuh masyarakat, juga sangat terkait dengan proses manajemen kepemiluan yang dilakukan oleh sebuah *electoral management body* (EMB) dalam sebuah negara demokratis. Oleh karena itu menjadi sangat perlu dilakukan upaya serius dan komprehensif oleh KPU dalam mempersiapkan serta menyelenggarakan pemilu serentak ini baik di daerah maupun pusat.

Selanjutnya, dalam persiapan menyelenggarakan pemilu serentak tahun 2019 mendatang, harus disadari oleh pemerintah perlunya komitmen dalam membangun sistem politik yang demokratis. Hal itu merupakan langkah yang mendasar dalam menumbuhkan terwujudnya birokrasi yang efektif dan efisien, sehingga dapat memberikan pelayanan publik demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Landasan konseptualnya karena sistem politik yang demokratis merupakan prasyarat bagi terseleggaranya kepemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggaraan pemilu baik pemilu legislatif maupun pilpres yang tidak serentak selama ini banyak menimbulkan konflik di pemerintahan, terlebih jika warna politik para pemimpin yang dihasilkan pada setiap pemilu berbeda-beda. Misalnya eksekutif dari partai A, legislatif dari partai B, dan sebagainya. Hal ini dapat menyebabkan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Selain itu, penyelenggaraan pemilu yang berulang-ulang tersebut dapat mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintahan. Setiap penyelenggaraan pemilu akan menghasilkan para pemimpin baru dengan warna politik yang baru, akan secara jelas memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang dibangun. Perbedaan warna politik terutama di daerah rawan terjadi politisasi birokrasi, yang mana akan terjadi banyak mutasi pegawai yang dianggap tidak

sejalan dengan warna politik para pemimpin di daerah. Terlebih lagi pada saat tahun pemilu, manuver politik banyak dilakukan para aktor politik untuk melancarkan langkah politiknya. Hal ini menimbulkan ketidaknyamanan dalam proses birokrasi yang berakibat pada terganggunya sistem pelayanan publik yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya pemilu serentak diharapkan akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam proses demokrasi, termasuk di dalamnya penghematan anggaran dan meminimalisir jumlah penyimpangan yang terjadi dalam proses pemerintahan seperti politisasi birokrasi yang dapat mempengaruhi partisipasi birokrat dalam menentukan pilihannya. Dalam hal ini peran birokrasi pemerintahan adalah menjaga stabilitas proses pemerintahan baik selama pemilu berlangsung, terutama dalam pelayanan publik.

Dalam kaitannya tentang kompatibilitas pemilu serentak dengan sistem pemerintahan presidensial, dapat kita lihat secara khusus terhadap studi tentang pemilu yang dikaitkan dengan kurun waktu keserentakannya di tingkat proses penyelenggaraan. Ternyata hal itu tidak hanya berlandaskan pada kasus-kasus di tingkat nasional, tetapi juga mencakup persoalan kasus-kasus yang berkembang di tingkat lokal. Peluang terjadinya kondisi yang kondusif atas pemerintahan dan signifikansi isu-isu yang tampil untuk dibahas dalam kelembagaan politik akan terbuka luas, ketika penyelenggaraan pemilu serentak dilakukan secara tepat. Maksudnya, adalah pemisahan pemilu bisa atas dasar pengisian keanggotaan badan legislatif dan eksekutif, maupun pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal.

Didik Supriyanto mengacu pada hasil studi dari Mark Payne (et.al) (2002) menunjukkan, kemampuan pemilu serentak dalam menyederhanakan sistem kepartaihan di parlemen lokal dan membentuk pemerintahan kongruen pada tingkat lokal. Secara khusus David Samuels dan Eric Magar (2000) menemukan kemampuan pembentukan pemerintahan demikian adalah pada kasus di Brazil dan di Mexico. Sementara itu, dikaitkan dengan bentuk negara, pada negara-negara berbentuk federal, pemerintahan kongruen selesai melalui pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Dalam negara federal, hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, demikian jelas, sehingga kinerja di antara kedua pemerintahan ini cenderung tidak saling mempengaruhi. Hal ini

berbeda dengan negara kesatuan, seperti Indonesia, di mana hubungan vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sedemikian kuat sehingga mempengaruhi kinerja secara keseluruhan dan kinerja masing-masing.² Artinya, peluang dalam menciptakan pemerintahan yang kongruen melalui pemilu serentak, tergolong besar bagi Indonesia untuk merealisasikannya.

Pemilihan kurun waktu antara pemilu nasional dan lokal tampaknya relevan dengan masih adanya anggapan perbedaan antara pemilu anggota badan legislatif di pusat dan daerah, pemilihan paket presiden/wakil presiden di satu pihak, dengan pemilihan kepala daerah di lain pihak. Anggapan ini masih berkembang, meskipun sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian direvisi dengan UU No. 15 Tahun 2011, pemilihan kepala daerah sudah dimasukkan dalam bagian rezim pemilu dan bukan menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah sebagaimana dianut oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal, berjalan dalam upaya tidak saja menciptakan efektivitas pemerintahan yang dihasilkan, tetapi juga dalam upaya memperkuat kehidupan demokrasi secara terkonsolidasi. Konsolidasi demokrasi yang dijalankan setidaknya menempatkan sinergi antara para *stake holder* dalam mempersiapkan penyelenggarannya. Meskipun berada dalam batasan tertentu terkait perkiraan (*forecasting*), tetapi kiranya tulisan ini akan melihat kesiapan atau antisipasi dari masing-masing *stake holder* itu sendiri dalam menghadapi agenda penyelenggaraan pemilu serentak dimasa mendatang. Meskipun demikian, terdapat beberapa pilihan terhadap format pemilu serentak ini baik dari sisi waktu penyelenggaraan maupun pola pengaturannya.

II. PERMASALAHAN

Pengaturan terhadap pelaksanaan pemilu serentak memberikan kewajiban bagi DPR periode 2014 -2019 mendatang untuk segera melakukan revisi atau mengganti UU No. 8 tentang Pemilu Anggota

² Didi Supriyanto "Pemilu Serentak dan Efektivitas Pemerintahan" Diskusi Terbatas Pembuatan Proposal Penelitian Kelompok, Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 19 Maret 2014.

DPR, DPD, dan DPRD serta UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan kedua UU tersebut akan berimpilasi kepada kompatibilitas antara sistem pemerintahan presidensial dan penyelenggaraan pemilu serentak (*concurrent election*) serta pilihan atas model pemilu serentak yang hendak digunakan.

Kondisi di atas tentu akan berimplikasi pula terhadap kesiapan para *stakeholders* termasuk bagaimana pola pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dapat disampaikan permasalahan utama tulisan ini adalah bagaimana penyelenggaraan pemilu serentak dalam sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia?

III. SISTEM PRESIDENSIAL DAN PEMILU

Pembahasan tentang pemilu serentak (*concurrent election*) sangat terkait dengan model sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan yang berbeda akan membawa implikasi terhadap pelaksanaan pemilunya, menurut Sri Soemantri, di dalam konstitusi selalu akan ditemukan adanya ketentuan tentang sistem pemerintahan. Jika sistem pemerintahan itu berkenaan dengan *legislative-executive relationship*, maka terdapat dua macam sistem pemerintahan yaitu:

1. Sistem pemerintahan presidensial (*presidential government* atau *the non parliamentary executive* atau *the fixed executive*); dan
2. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary-cabinet government* atau *the parliamentary executive*).³

Selain dua sistem di atas, terdapat sistem lain seperti sistem referendum, sistem quasi presidensial, quasi parlementer, dan sistem campuran. Adanya sistem di luar kedua sistem utama tersebut merupakan bentuk akomodasi perkembangan dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh negara-negara di dunia.

³ Sri Soemantri M, Lembaga Kpresidenan Pengaturan dan Permasalahannya dalam Novianto Murti Hantoro, *Analisis Yuridis Pelaksanaan Pemilu Secara Serentak (Concurrent Election)*, dalam Lili Romli (Editor), *Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2008, hal. 52

Dalam konteks Indonesia, Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan secara implisit bahwa sistem pemerintahan kita adalah presidensial yang ditandai dengan pengaturan secara khusus tentang presiden serta adanya pengaturan tentang pemilihan presiden dan wakil presiden. Tafsir konstitusi muncul ketika pencalonan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik peserta pemilu sebelumnya. Secara *original intent* menurut para perumus konstitusi 1999-2002, menyatakan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan serentak dengan pemilu DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana tersirat dalam Pasal 22E yang mengatur tentang pemilu.

Guna lebih memahami bagaimana sesungguhnya pengaruh sistem presidensial terhadap penyelenggaraan pemilu serta muaranya membentuk sebuah pemerintahan yang efektif dan efisien, maka perlu kita melihat kajian Lijphart yang menyatakan tentang kelemahan sistem presidensial. Menurutnya, kelemahan sistem pemerintahan presidensial berada pada hal yang terkait dengan wewenang yang besar yang dimiliki presiden, sehingga presiden cenderung menyalahgunakan kekuasaannya (*abuse of power*). Kondisi sebaliknya tidak terjadi pada sistem pemerintahan parlementer karena perdana menteri mendapat kontrol kuat dari parlemen. Adapun kelemahan sistem pemerintahan parlementer adalah sulit membentuk pemerintahan kuat karena sewaktu-waktu bisa dibubarkan parlemen.⁴ Tetapi dalam sebuah kajian yang dilakukan oleh Juan Linz menunjukkan bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih stabil daripada sistem pemerintahan presidensial yang memiliki periode tetap (*fixed term*). Dalam sebuah dokumen yang dipaparkan Linz menunjukkan bahwa dalam kurun 1946-1999, terdapat 1 dari 23 pemerintahan presidensial gagal dan berubah menjadi pemerintahan diktator Sementara dalam sistem pemerintahan parlementer hanya 1 dari 58 pemerintahan yang gagal.⁵

⁴ Arend Lijphart (editor), *Parliamentary versus Presidencial Government*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

⁵ Juan J Linz and Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspektive*, Volume I, Baltimore: The Jhons Hopkins University Press, 1994.

Dalam kajian para ahli ilmu politik termasuk Linz, salah satu sebab sekaligus menjadi sumber utama hadirnya instabilitas sistem pemerintahan presidensial adalah kekuasaan yang seimbang antara presiden dan parlemen. Kondisi tersebut mengakibatkan potensi munculnya kebuntuan politik (*deadlock*) ketika terjadi konflik di antara keduanya dan pada gilirannya sulit dicari upaya penyelesaiannya. Salah satu fungsi utama parlemen dalam sistem presidensial adalah fungsi kontrol atau pengawasan yang dilakukan secara terus menerus. Hal itu dinilai dapat menghambat kerja presiden terutama dalam konteks pembuatan legislasi dan penganggaran. Kondisi berbeda terjadi pada sistem pemerintahan parlementer di mana perdana menteri mendapat dukungan penuh dari parlemen, sehingga pemerintahan berjalan efektif.⁶ Meskipun Indonesia memiliki pengalaman pahitterhadap sistem pemerintahan parlementer.

Dari elaborasi di atas, Linz menyatakan terdapat tiga faktor penyebab sistem pemerintahan presidensial cenderung tidak efektif. Pertama, hadirnya potensi sekaligus fenomena *deadlock* akibat penolakan legislatif kepada eksekutif. Kedua, adanya pemisahan secara politik akibat dari mekanisme *separation of power* antara legislatif dan eksekutif. Ketiga, terjadinya personalisasi kekuasaan pada presiden serta ketidaklenturan pemerintahan akibat model *fixed term*. Ketiga hal inilah yang menurut Linz menyebabkan pemerintahan presidensial kurang berhasil di Amerika Latin.⁷

Ahli lainnya Scot Mainwairing menyatakan hal serupa bahwa sistem pemerintahan presidensial berpotensi memunculkan stagnasi pemerintahan karena ketegangan antara presiden dan parlemen akibat tiadanya partai politik besar yang bertindak sebagai pendukung presiden, sehingga parlemen seringkali menjadi lembaga yang menyebabkan ketidakefektifan pemerintahan. Salah satu penyebab munculnya kondisi tersebut adalah pengaruh dari sistem pemilu yang digunakan. Jika menggunakan sistem pemilu proporsional, maka hal itu memberikan andil yang menyebabkan banyaknya partai politik di parlemen, sehingga akhirnya Mainwairing berani menyatakan bahwa sistem pemilu proporsional tidak kompatibel dengan sistem pemerintahan presidensial.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

Persoalan lain menurut Mainwaring adalah jadwal yang berbeda antara penyelenggaraan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, juga menjadi faktor lain hadirnya multipartai di parlemen.⁸

Muara dari perdebatan tentang sistem pemerintahan yang efektif disadari oleh para ahli ilmu politik bahwa pembangunan demokrasi tidak cukup hanya bertumpu pada stabilitas pemerintahan, tetapi ada hal yang lebih utama yaitu persoalan efektivitas pemerintahan. Dengan demikian, para ahli menyebut sistem pemilu harus menjadi salah satu perhatian dalam penataan sistem pemerintahan yang menghasilkan efektivitas pemerintahan melalui hadirnya sistem kepartaian yang moderat dan pada gilirannya menghasilkan parlemen yang efektif pula. Tujuan akhir dari sistem pemilu yang kompatibel dengan sistem pemerintahan adalah menciptakan *governability*.

Ada pun pengertian *governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, derajat polarisasi antarpertai, partisipasi partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas legislatif dan eksekutif, yaitu adanya *divided government* atau pemerintahan tidak kongruen dalam sistem pemerintahan presidensial, atau kabinet minoritas dalam sistem pemerintahan parlementer. Yang dimaksud *divided government* adalah pemerintahan di mana presiden bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen.⁹

IV. PERAN PENYELENGGARA PEMILU DALAM PEMILU SERENTAK

Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden 2019 mendatang harus diselenggarakan serentak dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka semua *stakeholders* terutama penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) harus siap melaksanakannya. Secara obyektif, pemilu serentak tahun 2019 mendatang memunculkan dua kondisi yaitu efisiensi dan efektivitas

* Scot Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, Comparative Political Studies, 1999, Volume 26, No.2

* Didik Supriyanto, *op.cit.*

dari sisi waktu dan anggaran sekaligus munculnya beberapa persoalan yang menghinggapinya karena memerlukan energi yang lebih besar disertai aturan yang harus komprehensif.

Tulisan ini sebagian besar didasarkan atas hasil penelitian di 2 (dua) tempat yaitu Provinsi Bali dan Provinsi Papua yang dilaksanakan tahun 2014 lalu. Namun demikian tulisan ini juga mencoba menganalisis secara lebih komprehensif bagaimana sesungguhnya eksekusi pemilu serentak tersebut. Dalam pandangan beberapa informan sebagaimana disampaikan beberapa narasumber di lokasi penelitian baik di Bali maupun di Papua.

Seperti dikemukakan oleh Ketua KPU Provinsi Bali, I Dewa Kadek Raka Sandi¹⁰ bahwa rencana pelaksanaan pemilu serentak sebagaimana Putusan MK membuat persiapan bisa dilakukan lebih awal termasuk sosialisasinya. Persiapan paling awal adalah aspek regulasinya. Jika undang-undang terlambat, maka KPU akan kesulitan. Apalagi Peraturan KPU dibuat harus melalui konsultasi dengan DPR, sehingga sering terlambat. Penegasan Ketua KPU Provinsi Bali tersebut mebersitkan harapan agar jika pemilu serentak 2019 ingin berlangsung lancar, maka segala persiapan harus sudah dimulai sejak dini. Sebab secara umum KPU di daerah merasa siap untuk melaksanakannya sebagaimana disampaikan komisioner KPU Provinsi Bali lainnya, Wayan Jondra.¹¹

Begitu juga apa yang dikemukakan Ketua KPU Provinsi Papua, Adam Arisoi¹², bahwa pemilu serentak yang diputuskan MK tersebut memang harus dilaksanakan oleh KPU yang bersifat hirarkis meskipun tentu terdapat berbagai kendala yang harus diperhatikan di setiap daerah. Khusus terhadap kondisi Papua yang memiliki karakteristik dua wilayah yakni pesisir dan pegunungan, maka menjadi relatif lebih sulit dalam hal teknisnya, terutama di wilayah pegunungan. Apalagi secara kultural terdapat budaya noken di wilayah pegunungan yang sangat memperhatikan peran *big man* atau kepala suku dalam menentukan siapa yang akan dipilih.

¹⁰ Wawancara dengan Ketua KPU Bali I Dewa Kadek Raka Sandi tanggal 9 Mei 2014 di Denpasar.

¹¹ Wawancara dengan Anggota KPU Bali Wayan Jondra tanggal 9 Mei 2014 di Denpasar.

¹² Wawancara dengan Ketua KPU Papua Adam Arisoi tanggal 19 Juni 2014 di Jayapura

Oleh karena itu, persoalan yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu di daerah seperti Papua dan Bali bukan hanya persoalan lebih baik serentak atau terpisah, tetapi banyak menyangkut persoalan teknis di lapangan. Di Bali misalnya persoalan pengaruh adat sangat kuat terutama yang terkait dengan lokasi dan pengelompokan pemilih dalam satu TPS dengan melihat kasta di masyarakat wilayah itu. Biasanya kasta tinggi (brahmana dan ksatria) tidak mau bergabung dengan kasta rendah (waisya dan sudra). Oleh karena itu KPU sering mengalami kesulitan dalam memetakan pemilih di suatu wilayah. Salah satu upaya yang dilakukan dengan melibatkan para tokoh adat sebagai panitia pemungutan suara di desa dan kecamatan termasuk menjadi anggota KPPS.¹³

Sementara di Papua dengan karakteristik yang berbeda antara wilayah pesisir dan pegunungan, harus dilakukan sebijak mungkin ketika peran tokoh-tokoh adat pun menjadi faktor penting dalam menentukan jumlah pemilih, siapa yang menjadi panitia, lokasi TPS dan persoalan teknis lainnya. Persoalan lainnya adalah dalam proses penyelesaian sengketa baik sebelum pemungutan suara maupun sesudahnya. Setiap tahapan berpotensi terjadi sengketa sejak pendaftaran peserta pemilu hingga kampanye serta sesudahnya adalah penyelesaian sengketa hasil pemilu. Kondisi inilah yang membutuhkan energi besar dalam penyelenggarannya ketika pemilu dilaksanakan serentak.¹⁴

Peran utama dari KPU baik provinsi maupun kabupaten/kota adalah melaksanakan segala peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan atau Indasan yuridis penyelenggaraan pemilu -termasuk peraturan KPU yang menjadi peraturan teknis pelaksanaannya. Namun demikian, berbagai persoalan di daerah seringkali tidak tercover atau tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan-peraturan tersebut, sehingga menyulitkan penyelenggara terutama KPU di daerah. Kondisi ini berpotensi memunculkan terjadinya pelanggaran atas peraturan, tetapi di lapangan membutuhkan diskresi bagi penyelenggara pemilu (KPU di daerah) guna terselenggaranya semua kegiatan tersebut sesuai

¹³ ResUME hasil wawancara dengan para anggota KPU Kabupaten Badung, Bali tanggal 9 Mei 2014 di Badung.

¹⁴ ResUME hasil wawancara dengan anggota KPU Papua, Tarwinto tanggal 17 Juni 2014 di, Koya Papua.

tahapan atau dalam rangka mengatasi persoalan meskipun disadari seringkali upaya tersebut tidak disertai dengan adanya anggaran yang dibutuhkan karena tidak dianggarkan –apalagi dana hibah dari pemerintah daerah seringkali menjadi persoalan (temuan). Oleh karena itu KPU di daerah baik di Provinsi Bali dan Kabupaten Badung maupun di Provinsi Papua dan Kabupaten Jayawijaya menghendaki kejelasan aturan jika memang akan diatur tentang pemilu serentak agar tidak terjadi tumpang tindih dan/atau kekosongan aturan terkait pelaksanaannya di daerah. Beberapa kasus diungkapkan oleh KPU di daerah seperti KPU Bali, KPU Badung, KPU Papua dan KPU Jayawijaya bahwa mereka harus mengatasi persoalan secara bijak berdasarkan kebutuhan di wilayahnya.¹⁵

Di Bali misalnya, KPU Bali dan KPU Badung harus mengumpulkan para tokoh adat dan meminta untuk menjadi panitia pemilihan karena memang tidak mudah meminta para tokoh tersebut sesuai kedudukan sosial mereka (kasta) dalam masyarakat serta dinilai lebih senior. Begitu juga dalam hal sosialisasi, KPU meminta bantuan ke pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi melalui pemasangan spanduk atau baliho informasi tentang pemilu. Begitu juga dalam hal kerjasama informal dengan beberapa pihak baik lembaga pendidikan maupun organisasi kemasyarakatan. Secara yuridis tidak diatur dan juga tidak dianggarkan, namun KPU Bali dan Badung berinisiatif berkoordinasi mengundang mereka untuk diajak kerjasama menyebarkan informasi tentang pemilu. Kesemua kegiatan itu seringkali juga hanya mengandalkan “urunan” antar komisioner guna menutupi kebutuhan jamuan dan uang transport yang diudang. Sementara kerjasama dengan lembaga pendidikan dan organisasi kemasyarakatan bersifat sukarela dalam rangka ikut membantu pelaksanaan pemilu.¹⁶

Sementara di Papua kondisinya tidak jauh berbeda dengan Bali dengan karakteristik tertentu. Pelibatan tokoh adat tetap ada meskipun tidak semasif seperti di Bali. Jikapun terlibat, para tokoh adat (*big man*) dalam konteks bagaimana menciptakan suasana aman di setiap tahapan pemilu terutama saat pemungutan suara

¹⁵ Lihat Laporan Penelitian Kelompok Pemilu Serentak dalam Sistem Presidensial, Tim Politik Dalam Negeri, Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi (P3DI), Setjen DPR RI, Jakarta, 2014.

¹⁶ *Ibid.*

terutama di wilayah pegunungan. Berdasarkan penjelasan beberapa komisioner KPU Papua bahwa KPU berusaha untuk bersikap sesuai aturan meskipun tidak mudah untuk diterapkan di lapangan terutama kasus penggunaan noken yang memiliki beberapa pengertian. Pada awalnya memang digunakan sebagai model perwakilan yang dilakukan oleh para pemilih melalui kepala suku (*big man*), tetapi ada juga pengertian yang diputuskan Mahkamah Konstitusi bahwa *noken* (semacam tas) dijadikan sebagai pengganti kotak suara, sehingga para pemilih memasukkan kertas/surat suara yang sudah dicoblos ke dalam noken. Tetapi belakangan, noken juga memiliki definisi yang sudah dibiaskan yakni berperannya para *big man* disertai adanya “iming-iming” dari kelompok/pihak tertentu. Dengan keadaan tersebut, maka KPU Papua dan kabupaten di Papua harus mampu melakukan adaptasi yang sesungguhnya melanggar aturan tetapi sulit untuk dihindari. Sementara itu forum sosialisasi sangat terbatas meskipun sudah dibantu pemerintah daerah yang sebenarnya kurang kuat payung hukumnya ketika memberikan hibah kepada KPU meskipun dalam bentuk kegiatan. Apalagi biaya transportasi atau operasional merupakan kendala terbesar di Papua karena harus menggunakan pesawat (*carter*) yang membutuhkan biaya sangat besar.¹⁷

Dalam pandangan salah seorang komisioner KPU, Sigit Pamungkas¹⁸ menilai bahwa Pemilu serentak ini masih perlu diperjelas makna dari serentak tersebut. Sebab, banyak pemikiran yang dapat diekplorasi dari makna serentak ini. Serentak dapat dimaknai:

- Serentak untuk sejuruh pemilu untuk jabatan-jabatan politik yang dipilih, seperti presiden, DPR, DPD, DPRD propinsi, dan DPRD kabupaten/kota.
- Serentak dengan memisahkan antara jenis pemilu untuk jabatan-jabatan eksekutif, yaitu presiden, gubernur, bupati/walikota, dengan jabatan-jabatan legislatif, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten Kota.
- Serentak antara pemilu untuk jabatan-jabatan politik yang dipilih ditingkat nasional, yaitu presiden, DPR, DPD; dengan

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Pandangan tertulis Sigit Pamungkas atas beberapa pertanyaan penulis tanggal 28 November 2014.

jabatan politik yang dipilih untuk tingkat lokal, seperti gubernur, bupati/walikota, DPRD provinsi dan kab/kota.

- Dan varian lainnya

Secara umum, keputusan untuk pemilu serentak tersebut positif. Dari sisi manajemen pemilu, sudah pasti pemilu akan lebih efisien karena beberapa pembiayaan dapat dipangkas atau disinergikan. Ketegangan politik juga tidak akan berkepanjangan serta dunia usaha lebih cepat mendapatkan kepastian. Yang pasti, pilihan terhadap model pemilu serentak harus memiliki tujuan untuk memperkuat bekerjanya sistem politik dan demokrasi.¹⁹

Terkait dengan teknis pemilu, yang terpenting adalah bagaimana mengelola tahapan dari pemilu serentak itu. Bagaimana tantangan dari tahapan pemilu serentak itu sangat tergantung pada makna serentak yang dibayangkan. Sama-sama serentak akan memiliki dimensi tantangan yang berbeda.²⁰

Selain KPU sebagai penyelenggara pemilu, terdapat Bawaslu yang juga memiliki peran penting yang secara jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan baik UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu maupun UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif. Namun demikian, peran Bawaslu terutama di bidang pengawasan pemilu ini tidak secara penuh terlihat nyata di lapangan. Dalam konteks pemilu serentak ke depan, maka peran ini perlu diperjelas atau pilihannya pengawasan langsung diberikan kepada masyarakat. Konstruksi tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu dan jajaran pelaksanaanya di tingkat bawah, saat ini tidak akan mampu menjangkau persoalan-persoalan yang muncul dengan beragam variannya. Hal itu disampaikan secara terbuka oleh jajaran Bawaslu di lapangan. Kondisi tersebut dikhawatirkan justru akan mengganjal perwujudan pemilu secara jujur dan adil (juridik), di samping pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber).²¹

Sebagai contoh, apa yang terjadi di Provinsi Bali sebagaimana dikemukakan oleh media lokal Harian *Bali Post* dianggap bahwa dalam pelaksanaan pengawasan pemilu di lapangan perlu dilihat

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Lihat Laporan Penelitian Kelompok tentang Pemilu Serentak dalam Sistem Presidensial di Indonesia (Bali dan Papua), Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2014.

dukungan media massa dalam penyelenggaraan pemilu sebagai bagian dari sukses pemilu, antara lain terhadap proses sosialisasi tahapan pemilu itu sendiri dan yang paling penting adalah sorotan atas dugaan pelanggaran yang terjadi. Hal ini bukan hanya berguna untuk KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, tetapi juga bagi seluruh masyarakat pemilih dan partai politik peserta itu sendiri.²²

Kondisi di lapangan –seperti di Bali dan Papua, persoalan yang juga perlu diatasi adalah pola relasi antara KPU dan Bawaslu yang seringkali terjadi ketegangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya masing-masing. Di kedua daerah tersebut diakui adanya perbedaan pandangan terhadap penerapan aturan main di lapangan, meskipun di Bali dibentuk semacam Posko oleh Pemerintah Provinsi Bali dengan melibatkan berbagai unsur seperti Badan Kesbangpol, KPU, Bawaslu, TNI, dan Polri namun tidak menutup adanya perbedaan dalam penerapan aturan di lapangan²³. Kondisi di Papua relatif spesifik karena memang terdapat situasi dan kondisi sosial masyarakat yang berbeda sehingga pola relasi antara KPU dan Bawaslu/Panwaslu cenderung tidak terjalin komunikasi intensif (terutama di kabupaten pegunungan seperti Wamena) sehingga persoalan tidak selalu dapat diatasi bersama.²⁴

Kondisi lain terjadi seperti di Kalimantan Selatan dan Bangka Belitung, terdapat ketidaksepahaman antara KPU dan Bawaslu terhadap pengertian jenis pelanggaran yang dilakukan peserta pemilu apakah kumulatif atau alternatif. KPU memahaminya sebagai alternatif, sementara Bawaslu memahaminya sebagai kumulatif. Parahnya lagi sosialisasi yang dilakukan KPU pusat pun terkadang berbeda antar komisioner meski akhirnya ada Peraturan KPU yang menyatakan bahwa pelanggarannya adalah alternatif dan selanjutnya si pelanggar bisa dikenai sanksi.²⁵ Dengan hal tersebut

²² Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, I Wayan Suartana, tanggal 12 Mei 2014 di Denpasar.

²³ Lihat Laporan Penelitian Kelompok tentang Pemilu Serentak dalam Sistem Presidensil, *op.cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lihat Laporan Penelitian Individu Indra Pahlevi tentang Evaluasi Tahapan Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014, Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2014.

di atas, jika penyelenggaraan pemilu dilakukan serentak, harus ada mekanisme kerja yang jelas atau *standard operating procedure* (SOP) tanpa harus mengganggu tugas dan kewenangan masing-masing lembaga.

Berdasarkan elaborasi di atas, peran penyelenggara pemilu terutama KPU tentu sangat penting. Namun yang patut diperhatikan adalah profesionalitasnya sebagaimana ketentuan dalam konstitusi bahwa sifat komisi pemilihan umum itu adalah nasional, tetap, dan mandiri. Sifat terakhir itulah yang menegaskan profesionalitas penyelenggara pemilu menjadi harga mati. Selain non-partisan atau imparisial, sifat mandiri adalah mampu melaksanakan segala tugas dan wewenangnya secara akuntabel dan profesional. Dalam konteks hadirnya sebuah penyelenggaraan pemilu yang baik, maka perlu diperhatikan hal penting bagi hadirnya penyelenggara pemilu yang baik.

Terdapat beberapa aspek penting bagi penyelenggara pemilu untuk mencapai tujuan pemilu berkualitas. Hal-hal atau aspek penting dari sebuah penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil, dan lembaga ideal untuk melaksanakan pemilu, maka penyelenggara pemilu harus memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:²⁶

1. *Kemandirian dan ketidakberpihakan*; bermakna tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun sehingga lembaga ini bersih dari intervensi.
2. *Efisiensi*; prinsip ini untuk menegaskan bahwa diperlukan kredibilitas penyelenggara pemilu pada saat melaksanakan seluruh proses pemilu, sehingga dapat tepat dan cepat dalam mengambil tindakan dan kebijakan. Beberapa faktor yang mempengaruhi adalah staf yang kompeten, profesionalisme, sumber daya, dan waktu yang cukup.
3. *Profesionalisme*; sifat ini sangat penting dalam melihat bagaimana sebuah lembaga penyelenggara pemilu bertindak sesuai tugas dan kewenangannya.
4. *Tidak berpihak dan penanganan yang cepat terhadap pertikaian yang ada*; sama dengan prinsip sebelumnya adalah bagaimana lembaga penyelenggara pemilu tidak berpihak serta mampu

²⁶ International IDEA, *Sistem Pemilu*, Stockholm, United Nations New York, dan Washington DC, 2001

menangani berbagai persoalan dengan cepat karena adanya konsekuensi setiap tahapan pemilu. Aturan harus memberi ruang bagi adanya keluhan dan keberatan serta bagaimana mekanisme penanganannya secara adil dan efisien.

5. *Stabil*; artinya lembaga penyelenggara pemilu tidak terpengaruh oleh kondisi di luar dirinya atau lembaga lain. Apalagi di Indonesia lembaga ini dijamin oleh konstitusi. dan
6. *Transparan*. Sebagai sebuah lembaga yang profesional, maka sifat transparan adalah hal mutlak karena menyangkut munculnya kredibilitas dari proses pemilihan umum secara substansial.

Dengan beberapa aspek penting di atas maka penyelenggara pemilu akan benar-benar mampu menjadi penyelenggara sekaligus wasit dalam sebuah kompetisi yang *fair* dan demokratis. Karena pemilu adalah sebuah mekanisme peralihan kekuasaan secara damai dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam memilih para calon pemimpinnya untuk kurun waktu tertentu. Dengan penyelenggara yang profesional akan menghasilkan pemilu yang berkualitas dan mencapai tujuan pemilu itu sendiri yaitu penyaluran kedaulatan rakyat.²⁷

V. PEMILU SERENTAK DALAM SISTEM PRESIDENSIIL DAN POLAPENGATURANNYA

Secara teoritis, pelaksanaan pemilu serentak (*concurrent election*) antara pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden merupakan sebuah upaya dalam menyederhanakan sistem kepartaihan di parlemen sebagaimana hasil studi Mark Payne (2002). Apalagi pemilu serentak ini sangat terkait dengan model sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan yang berbeda akan membawa implikasi terhadap pelaksanaan pemilunya seperti dikemukakan Sri Soemantri bahwa di dalam konstitusi selalu akan ditemukan ketentuan tentang sistem pemerintahan. Jika sistem pemerintahan

²⁷ Jimmy Assihiddiqie yang dikutip Indra Pahlevi, *Perdebatan Sistem Pemilu di Indonesia: Studi Terhadap Perumusan Sistem Proposional Dalam Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif*, Disertasi Program Doktor Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014.

berkenaan dengan *legislative-executive relationship*, maka akan muncul dua pilihan sistem pemerintahan yaitu sistem presidensil dan sistem pemerintahan parlementer. Dengan demikian pilihan atas satu sistem pemerintahan akan memiliki keterkaitan dengan penyelenggaraan pemilu serentak. Dalam pandangan Ramlan Surbakti²⁸ dinyatakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensil, dikenal adanya pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif (Indonesia menganut pembagian kekuasaan). sementara dalam sistem parlementer, baisanya usianya lebih lama daripada presidensil (rata-rata 47 tahun dibandung 27 tahun) dan lebih stabil karena menyatu antara legislatif dan eksekutif.

Masih menurut Ramlan Surbakti, sistem presidensil sering kali "diganggu" oleh kekuatan partai di parlemen akibat berbedanya partai di eksekutif dan legislatif, maka disebut *divided government*. Oleh karena itu pemilu serentak bisa menjadi salah satu solusi mengatasi hal tersebut meskipun dengan pilihan sistem pemilu yang tepat. Setidaknya terdapat beberapa model pemilu serentak yang diselenggarakan di beberapa negara yaitu:²⁹

- Pemilu borongan seperti di Filipina (semua jenis pemilu dalam satu waktu termasuk pilkada)
- Pemilu serentak setiap selasa pertama November di Amerika Serikat (tiap dua tahun untuk *house* dan bersamaan dengan pilpres tiap 4 tahun)
- Pemilu nasional vs lokal (pemilu DPR dan pilpres vs pemilu DPRD dan pilkada)
- Pemilu legislatif dan pilpres dipisah (Mesir)
- Hanya satu pemilu di sistem parlementer
- Pola Indonesia (pileg lalu pilpres lalu tiada hari tanpa pilkada)

Dalam pemilu serentakada beberapa hal yang harus diperhatikan sebagaimana disampaikan I Ketut Putera Erawan³⁰ bahwa seperti apa konkurensi atau keserentakan yang dimaksud. Kemudian harus diperhatikan *performance* presidensil yakni: *coattail effect*, peran partai, legalitas vs legitimasi, dll. Hal tersebut akan sangat membawa

²⁸ Disampaikan dalam forum *Focus Group Discussion* (FGD) di Pusat Pengkajian Pengolahan data dan Informasi (P3DI) tanggal 19 Maret 2014 di Jakarta.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Disampaikan dalam forum *Focus Group Discussion* (FGD) tanggal 13 Mei 2014 di Bali.

dampak terhadap penyelenggaraan sebuah pemerintahan di suatu negara dengan melihat *presidensial system*, legislatif, dan polarisasi parpol. Lalu masalah apa yang harus diperhatikan jika harus digabung (serentak) antara pemilu legislatif dan pemilu presiden? Sistem pemilu presiden harus menjadi perhatian apa yang hendak dipilih (saat ini adalah *two round system*) sementara sistem pemilu legislatif saat ini menggunakan sistem proporsional terbuka. Harus diperhatikan efek konkurensi (efek keserentakan baik substansi maupun teknis termasuk anggaran). Akan sia-sia pemilu digabung (serentak) antara pemilu legislatif dan pemilu presiden jika kedua sistem pemilu tersebut tidak tepat.

Beberapa jenis pemilu legislatif yang patut diperhatikan seperti *first past the post* (FPTP), sistem ini dinilai paling bisa berjalan seiring dengan pemilu presiden (serentak) tetapi dengan kelemahan tidak/kurang *legitimate* (hanya mengandalkan suara terbanyak). Ada lagi sistem *run off* atau dua putaran (*two round system*) seperti pilpres saat ini, konsekuensinya sangat tidak efisien, *coattail effect* rendah. Yang tengah-tengah jika menggunakan sistem *run off* dengan *reduce threshold*, bisa menghasilkan efisiensi dan legitimasi tetapi tidak *full*. Putusan MK tentang pemilu serentak memang tidak jelas argumennya terutama argumen konseptual ilmu politik. Ada banyak hal yang juga harus menjadi rujukan dalam sebuah penyelenggaraan pemilu yaitu jenis polarisasi ideologi yang akan menentukan efektif dan efisien tidaknya sebuah pemilu serentak. Jika ideologi tidak jelas, maka sistem apapun termasuk *plurality* akan menghasilkan pemilu yang tidak jelas juga. Yang harus diubah ke depan adalah rezim guna memperbaiki semua sistem terkait yaitu sistem kepartaian, sistem pemilu, sistem keparlemenan, dan sistem pemerintahan (termasuk sistem pemerintahan daerah). Oleh karena itu harus dibangun satu kesatuan undang-undang tentang UU parpol, UU pemilu legislatif, UU pemilu presiden, UU penyelenggara pemilu, dan UU pemerintahan daerah karena semuanya akan saling terkait.³¹

Akan ada 5 sampai 6 skenario dari perbaikan berbagai UU tersebut. Semua efek kombinasi tersebut harus dipetakan apa kekurangan dan kelebihannya, sehingga jelas hendak dibawa kemana perubahan sistem tersebut. Dengan sistem saat ini, maka

³¹ *Ibid.*

presiden menguat dan anggota DPR melemah karena cenderung hanya mewakili dapilnya saja. Sebaliknya jika *closed list system* anggota DPR akan lebih kuat karena peran parpol dan lebih menjadi wakil nasional meskipun ada daerah pemilihannya. Oleh karena itu harus ada logika bagi setiap pilihan sistem yang hendak digunakan yakni seperti apakah penguatan presidensial? Dan bagaimana peran partai politik (*party base system*)? Ke depan harus dibangun disain sistem pemilu berdasarkan kebutuhan dan kesesuaian sistem yang digunakan.³²

Menjawab beberapa pertanyaan di atas, maka satu hal yang tetap menjadi rujukan adalah pluralitas bangsa Indonesia dari berbagai aspek baik suku, agama, ras, dan antar golongan termasuk geopolitik yang tersebar. Oleh karena itu sistem pemerintahan yang harus dibangun adalah sistem yang menguatkan kebhinnekaan itu. Sistem presidensial bisa menjembatani beragamnya masyarakat tersebut dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan. Kita tetap perlu sistem pemerintahan yang relatif kuat karena pemimpinnya dipilih langsung (yang saat ini menggunakan *two round system*) dan memiliki periode yang jelas (*fixed term*) yang menjamin kestabilan pemerintahan. Selanjutnya sistem kepartaian yang dibangun adalah sistem kepartaian yang *simple multi party system* atau *moderate multi party system* dengan alasan mengakomodir beragamnya kelompok yang ada di masyarakat. Meskipun politik aliran sudah tidak mengemuka, namun jika diklasifikasikan maka masyarakat Indonesia terbagi ke dalam kelompok nasionalis dan agama. Oleh karena itu sesungguhnya tidak terlalu sulit untuk mengakomodir beragam kelompok dalam masyarakat melalui partai politik yang ada dengan catatan partai politik sudah terlembaga dengan baik.

Penataan berikutnya adalah sistem pemilu yang hendak digunakan terutama sistem pemilu legislatif. Hingga saat ini Indonesia masih berbasis sistem proporsional atau perwakilan berimbang. Tetapi praktik dua pemilu terakhir (2009 dan 2014) sudah dicampur dengan sistem mayoritarian (suara terbanyak) dengan varian berbeda sebagaimana yang dikenal dalam konsep sistem pemilu yang ada. Oleh karena itu perlu dilakukan kajian komprehensif terhadap sistem pemilu yang cocok dengan kondisi

³² *Ibid.*

Indonesia berdasarkan pengalaman panjangnya baik sistem proporsional murni (*closed list system*) maupun sistem proporsional dengan suara terbanyak. Menurut penulis, sistem pemilu yang masih sesuai dengan kondisi pluralitas Indonesia adalah sistem proporsional (perwakilan berimbang). Meskipun menggunakan suara terbanyak, namun yang lebih penting lagi adalah mekanisme menghitung atau mengkonversi suara menjadi kursi. Usulannya dengan menggunakan metode divisor (bilangan pembagi tetap) *sainte lague* atau dengan bilangan pembagi ganjil dengan sasaran adanya proporsionalitas antara suara yang diperoleh dengan kursi yang diperoleh oleh setiap parpol. Dengan penyelenggaraan pemilu serentak, maka kesesuaian atau kompatibilitas antar sistem menjadi sangat penting untuk mencapai tujuan bernegara yang baik.

Terkait dengan persiapan yang harus dilakukan, Sigit Pamungkas menilai bahwa landasan yuridis penyelenggaraan pemilu serentak harus sudah siap sekurang-kurangnya 2,5 tahun sebelum waktu pelaksanaan pemilu serentak tersebut. Hal ini penting KPU lebih matang dalam mempersiapkan segala sepeknnya baik teknis maupun regulasi pelaksanaannya termasuk kesiapan personil. Oleh karena itu KPU harus menindaklanjuti UU yang mengatur tentang pemilu serentak tersebut melalui sejumlah peraturan pelaksana dan selanjutnya melakukan sosialisasi ke jajaran KPU di seluruh tingkatan.³³

Sigit Pamungkas menilai bahwa ini bukan pekerjaan ringan. Diperlukan satu regulasi komprehensif yang mengatur penyelenggaraan pemilu serentak dalam satu undang-undang (*omnibus*). Sebab, pengalaman selama ini pengaturan pemilu untuk hal yang sama dilaksanakan secara berbeda ketika diatur dalam undang-undang yang terpisah. Sebagai contoh pengalaman pemilu 2014 lalu, menyangkut daftar pemilih, kampanye, dan lain lain diatur secara berbeda yang pada gilirannya akan menyulitkan penyelenggaraan pemilu di lapangan. Yang juga harus diperhatikan adalah kalaupun nanti pemilu serentak sudah ada dalam satu undang-undang, harus dipastikan pengaturan antar pemilu serentak mesti koheren.³⁴

³³ Pandangan tertulis Sigit Pamungkas atas beberapa pertanyaan penulis tanggal 28 November 2014.

³⁴ *Ibid.*

Berbagai pandangan di atas memperlihatkan bahwa relasi antara sistem presidensial dan sistem pemilu (baik sistem pemilu legislatif maupun sistem pemilu presiden) yang digunakan di suatu Negara termasuk Indonesia merupakan sebuah hubungan yang saling terkait. Apalagi jika pilihan penyelenggaranya adalah serentak (*concurrent*), maka akan berdampak kepada sistem dan mekanisme kerja kepartaiannya, penyelenggaraan pemerintahannya yang pada gilirannya akan memperlihatkan performa sistem presidensial itu sendiri.

Sebagaimana kita ketahui bahwa sistem presidensial memiliki beberapa kelebihan. Seperti yang dikemukakan Arend Lijphart bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial *pertama*, pemerintahan akan berjalan dengan stabil. Selanjutnya, pemerintahan yang terbentuk akan terjaga kepemimpinannya selama masa periodenya (*fixed term*). *Kedua*, dalam sistem presidensial pemilihan kepala pemerintahannya dilakukan secara langsung dan dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tidak langsung. *Ketiga*, adalah pemisahan kekuasaan yang jelas yang dapat menghilangkan otoritarianisme dalam pemerintahan. Presiden dapat menyesuaikan program-programnya sesuai dengan masa periodenya.³⁵

Yang patut dicermati adalah model keserentakannya apakah model pemilihan seperti yang dipahami Mahkamah Konstitusi yaitu pemilu presiden dan legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) serentak atau model pemilihan serentak nasional (presiden, DPR, dan DPD) dan lokal (pilkada dan DPRD) yang masing-masing memiliki dampak atau implikasi. Jika model serentaknya adalah pemilu presiden dan legislatif (DPR, DPD, dan DPRD) bersamaan waktunya, maka implikasinya lebih kepada adanya pengaruh di tingkat lokal karena pemilihan DPRD dan pilkadanya terpisah. Sementara jika pilihannya pada model serentak nasional versus lokal, maka akan lebih sinkron antara sistem pemerintahan di pusat dan di daerah dalam konteks relasi antara eksekutif dan legislatif (*executive-legislative relationship*) dalam bangunan sistem presidensial. Seperti yang digambarkan Ramlan Surbakti di atas bahwa jika penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak, maka akan

³⁵ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hal. 14

menghindarkan terjadinya *divided government* karena berbedanya secara ekstrem antara partai yang berada di parlemen (majoritas) dan partai di pemerintah (eksekutif) dengan catatan harus memilih sistem pemilu yang tepat.

Dengan adanya dua pilihan keserentakan di atas, dapat kita lihat bahwa jika tujuannya untuk mensinkronkan sistem pemerintahan presidensial di pusat dan daerah, maka model serentak nasional versus lokal patut dipertimbangkan agar tercipta kondisi saling *checks and balances* secara sinkron baik di level pusat maupun di daerah. Hal ini sejalan dengan posisi DPRD saat ini sebagai unsur pemerintahan daerah. Namun jika kita tetap menyatakan bahwa DPRD adalah rezim pemilu dalam hal pemilihan anggotanya sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D UUD Negara RI Tahun 1945, maka model keserentakan yang ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi menjadi pilihan.

Terakhir, terhadap model pengaturan perlu dipertimbangkan gagasan membentuk sebuah kitab undang-undang kepemiluan yang mencakup semua hal tentang pemilu yaitu tentang penyelenggaranya, sistem pemilunya (legislatif dan presiden), mekanisme atau proses pemilunya, serta penyelesaian pelanggaran dan sengketa hasil. Konsekuensinya adalah semua undang-undang yang ada harus disatukan dalam satu kitab undang-undang meskipun secara teknis perundang-undangan bisa dipisah dalam masing-masing UU tersendiri namun dikodifikasi sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Dengan demikian akan lebih mudah melihat berbagai aturan tentang kepemiluan (apalagi dengan model serentak).

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

1. Sistem pemerintahan suatu negara akan sangat terkait dengan sistem dan model pemilunya. Termasuk di Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial harus memperhatikan pola pemilunya sekaligus sistem pemilunya baik sistem pemilu legislatif maupun sistem pemilu presidennya.
2. Salah satu upaya yang bisa dilakukan dalam hal mengurangi berbagai persoalan dalam sistem presidensial adalah dengan menyelenggarakan pemilu serentak (*concurrent election*) antara

pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden. Hal itu agar bisa mengurangi “saling sandera” antara eksekutif dan legislatif karena kecenderungan yang terjadi adalah parlemen akan “mengganggu” eksekutif (presiden).

3. Menghadapi pemilu serentak tahun 2019 sebagaimana Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, diperlukan kesiapan dalam segala aspek baik regulasinya, penyelenggaranya, maupun sistem yang benar-benar mendukung penyelenggaraan pemilu serentak tersebut. Adapun sistem yang perlu diperhatikan adalah sistem kepartaiannya (*moderate multi party system*), sistem pemerintahannya (penguatan sistem presidensial), maupun sistem pemilunya (*proportional representation* dengan *open list* dan konversi suara metode divisor *sainte lague* untuk pemilu legislatif dan *two round system* untuk pilpres).
4. Penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 harus koheren pengaturannya dalam sebuah kitab undang-undang kepemiluan, sehingga dapat menjadi landasan yuridis dalam penyelenggaranya.
5. Terhadap pilihan model keserentakannya, secara ideal harus dipisah antara pemilu nasional yang meliputi pemilu anggota DPR dan DPD serta pemilu presiden dan wakil presiden, dan pemilu lokal yang meliputi pemilu anggota DPRD serta pemilu kepala daerah dalam rangka terciptanya kesesuaian antara pemerintahan nasional dan daerah sekaligus adanya jeda (di tengah-tengah) antara pemilu nasional dan pemilu lokal, sehingga kegiatan pemilu hanya 2 (dua) kali dalam 5 (lima) tahun.

B. Rekomendasi

1. Dalam rangka menata sistem pemerintahan presidensial, salah satu upaya kongkrit adalah menyelenggarakan pemilu serentak disertai dengan penataan pola pengaturannya antar undang-undang yang terkait agar saling melengkapi dan tidak tumpang tindih.
2. Berbagai UU yang harus disinkronkan pola pengaturannya dalam satu tarikan nafas adalah UU Pemilu legislatif, UU Pilpres, UU Penyelenggara Pemilu, UU Parpol, UU Pilkada, dan

- UU Pemerintahan Daerah. Bisa dilakukan kodifikasi atau tetap terpisah tetapi harus bersinergi dan dibahas secara bersama.
3. Hal terpenting adalah bagaimana pola keserentakannya apakah antara pemilu nasional vs lokal atau antara pemilu eksekutif vs legislatif. Pilihan-pilihan tersebut harus dipertimbangkan mana yang paling kompatibel dengan kondisi Indonesia serta paling rendah risikonya. Namun guna mensinkronkan dengan kondisi daerah, maka pemilu nasional vs lokal patut dipertimbangkan meskipun MK memutuskan bahwa pemilu serentak adalah pemilu legislatif bersamaan waktunya dengan pemilu presiden/wakil presiden sebagaimana tafsir atas UUD Tahun 1945.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dahl, Robert A., *Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, (terjemahan) Jakarta, Rajawali Press, 1985.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta, 2003.
- Denzen, Norman Kand Yvonna S. Lincoln (terjemahan), *Handbook of Qualitative Research*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009.
- Gaffar, Afan, *Javanese Voters*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Hantoro, Novianto Murti, *Analisis Yuridis Pelaksanaan Pemilu Secara Serentak (Concurrent Election)*, dalam Lili Romli (Editor), Pemilu 2009 dan Konsolidasi Demokrasi, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2008.
- Heywood, Andrew, *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York, 1999.
- Istianto, Bambang, *Demokratisasi Birokrasi*, Mitra Wacana Media, Jakarta, Edisi 2. 2013.
- International IDEA, *Sistem Pemilu*, Stockholm, United National, New York, dan Washington DC, 2001.
- Lijphart, Arend (editor), *Parliamentary versus Presidencial Government*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Linz, Juan J and Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective, Volumel*, The Jhons Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

Mainwairing, Scot, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, Comparative Political Studies, 1999, Volume 26, No. 2.

Mulyadi, Dedi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012.

Nakamura, Robert T., et.al., *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York, 1980.

Rae, Dauglas W. (Eds), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, New York, 1986.

Verba, Sidney, Norman H. Nie, et. al, *Partisipasi dan Persamaan Politik: Perbandingan di antara Tujuh Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 1989.

Dokumen/Makalah/Disertasi/Laporan Penelitian

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Cecep Effendi, *Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, makalah seminar nasional "Mencari Format Baru Pemilu dalam Rangka Penyempurnaan Undang-Undang Bidang Politik", Jakarta, 10 Mei 2006, diselenggarakan Departemen Dalam Negeri dan LIPI.

Didik Supriyanto "Pemilu Serentak dan Efektivitas Pemerintahan" Diskusi Terbatas Pembuatan Proposal Penelitian Kelompok, Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 19 Maret 2014.

Indra Pahlevi, *Perdebatan Sistem Pemilu di Indonesia: Studi terhadap Perumusan Sistem Proporsional dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif*, Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Jakarta, 2014.

Indra Pahlevi, *Evaluasi Tahapan Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014*, Laporan Penelitian Individu, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI, Jakarta, 2014.

Lembaga Administrasi Negara dalam Bahan Kuliah *Good Governance*, MAP UGM, Yogyakarta, 2000.

SuratKabar

"Aturan Mitra PPL Lemah", Harian *Republika* 17 Februari 2014.

"Mitra PPL Diganti Penambahan PPL", Harian *Kompas*, 19 Februari 2014.

BUKU II

KESIAPAN KELEMBAGAAN PENGAWAS PEMILU: PENGALAMAN DAN PERMASALAHAN

*Prayudi**



I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pemilu secara serentak tidak terlepas dari peran pengawasan secara kelembagaan agar tujuan pemilu yang fair dan transparan dapat dikawal secara memadai. Tanpa pengawasan dari publik, maka sangat mudah terjadi praktik kecurangan yang mengurangi arti pemilu yang demokratis. Bahkan, pelanggaran pemilu yang vulgar dan meluas dapat memancing lahirnya konflik. Konflik tidak saja antara sesama peserta pemilu, tetapi bukan mustahil melibatkan kalangan masyarakat yang lebih luas. Sengketa pemilu jelas menjadi tragedi tersendiri saat terjebak pada konflik yang justru dapat mengarah pada mobilisasi kekuatan massa. Sehingga, pemilu sebagai salah satu instrumen politik demokrasi justru mengalami paradoks dari terjadinya disintegrasi secara sosial politik yang bertentangan dengan proses peralihan dan kompetisi secara damai.

Sejak penerapan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 42 Tahun 2009 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, menempatkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan jajarannya di Panwaslu benar-benar sebagai ujung tombak sistem pra peradilan pidana kasus pemilu, "semi penyidik polisi". Dalam wadah penegakkan hukum terpadu (Gakkumdu), hubungan Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan secara formal, hanya diikat dalam nota

Penulis adalah Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekreratriat Jenderal DPR RI, alamat email: prayudi_pr@yahoo.com.

kesepahaman (MoU). Sentra Gakkumdu ini juga dibentuk di setiap provinsi/kabupaten/kota, dan diikat melalui MoU, misalnya di tingkat Provinsi adalah Panwaslu setempat, Polda, dan Kejaksaan Tinggi.¹ Mengingat terdapat kelembagaan permanen Bawaslu di tingkat provinsi dan secara *ad hoc* Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu), maka proses aduan yang disampaikan mekanisme pengolahannya lebih lanjut sebagai materi gugatan adalah bersifat sangat formal. Tanpa memenuhi unsur pengaduan pemilu sebagai bentuk pelanggaran yang harus ditindaklanjuti oleh aparat berwenang, seringkali gagal di tingkat awal, mengingat keterpenuhan unsur-unsur aduan itu cukup sukar dipenuhi persyaratannya. Sehingga, kesukaran penuhan unsur-unsur aduan dimaksud seringkali harus “gugur di tingkat awal” dan menurunkan gairah masyarakat dalam berpartisipasi untuk mengawasi jalannya pemilu secara serentak.

Kelembagaan formal supervisi pemilu menjadi masalah tersendiri pada saat menjelang pemilu 2014. Dari segi penganggaran, sangat kental masalah itu yang justru bukan hanya membuat sikap sinis masyarakat terhadap partai, tetapi kepada Bawaslu itu sendiri dan jajarannya. Hal ini misalnya, ketika usulan dana untuk Mitra Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) yang sempat terancam gagal direalisasikan, karena dasar hukumnya yang lemah. Mendagri Gamawan Fauzi mengatakan, dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, tidak disebutkan adanya pemberian bantuan negara terhadap Mitra PPL. Sehingga, pemerintah menilai tidak akan mengeluarkan dana untuk kepentingan itu. Usulan dana untuk Mitra PPL terdapat dalam draft peraturan presiden (perpres) yang diusulkan oleh Bawaslu, melalui Kemdagri. Di samping itu, Kemdagri juga menerima usulan perpres untuk dana saksi partai politik dan tenaga perlindungan masyarakat (linmas). Kebutuhan Mitra PPL diperkirakan sebanyak 1.091.556 orang. Dalam setiap tempat pemungutan suara (TPS), rencananya ditempati oleh dua orang Mitra PPL. Jumlah TPS di seluruh Indonesia mencapai 545.778 TPS. Usulan upah untuk setiap anggota Mitra PPL sebesar Rp100.000,- dengan total upah mencapai Rp109,2 miliar.²

¹ Ramdansyah, *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Penerbit Rumah Demokrasi, Jakarta, 2009, h. 9.

² "Aturan Mitra PPL Lemah", *Republika* 17 Februari 2014.

Dalam perkembangan, pemerintah membatalkan keberadaan mitra PPL yang berjumlah 2 orang di setiap TPS, karena payung hukumnya yang tidak kuat. Sebagai gantinya, pemerintah menambah jumlah pangawas pemilu lapangan. UU No. 15 Tahun 2011 menyebutkan setiap desa maksimal memiliki lima orang PPL. Desa yang memiliki satu hingga 5 TPS hanya ditempatkan 1 PPL. Sedangkan, bagi desa dengan jumlah TPS antara 6 hingga 5 TPS, dibutuhkan dua petugas PPL. Untuk desa yang memiliki 16-25 TPS, ditugaskan tiga orang PPL. Jika TPS berjumlah 26-50 TPS, terdapat 4 petugas PPL yang berjaga. Adapun bagi desa dengan kepemilikan lebih dari 50 TPS, petugas PPL nya berjumlah 5 orang. Alokasi anggaran sebanyak Rp800 miliar untuk mitra PPL direncanakan untuk membayar penambahan petugas PPL dimaksud.³

Besarnya kebutuhan biaya dan tersendatnya proses penanganan perkara melalui model kelembagaan model supervisi pemilu secara formal, mendorong ketidakpuasan publik dan bahkan kadangkala gugatan secara parsial terhadap keberadaan Bawaslu dan Panwaslu untuk dilakukan langkah pembubaran. Pada titik ketidakpuasan dan gugatan demikian terkesan pararel dengan semakin menjamurnya wadah pemantau pemilu yang mencerminkan kekuatan masyarakat sipil (*civil society*). Konstruksi demikian jelas memberikan warna yang penting dalam pelaksanaan UU No.⁴ 15 Tahun 2011 dan Peraturan KPU yang mengoperasionalkan UU dimaksud. Pertimbangan atas semakin maraknya kekuatan masyarakat sipil pemerhati dan supervisi pemilu cenderung bukan saja berkembang di kawasan Jawa-Bali yang memadai kepemilikan fasilitas infrastrukturnya, tetapi juga sudah menjangkau hingga kawasan timur Indonesia, seperti halnya antara lain Papua, sebagai provinsi terujung timur di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Persoalan penyelenggaraan pemilu yang sangat rawan bagi terjadinya manipulasi, mudah terjadi di kawasan yang sukar dijangkau atau terjarang penduduknya. Misalnya, kasus pemilu di Papua yang rawan bagi terjadinya konflik para pihak berkepentingan, baik antar kelompok masyarakat, maupun antara aparat dengan masyarakat, menunjukkan muatan dari tingginya rawannya terjadinya konflik. Hal mendasar lainnya yang menegaskan pentingnya pengawasan

³ "Mitra PPL Diganti Penambahan PPL", *Kompas*, 19 Februari 2014.

⁴ "Pemilu di Papua Rawan Konflik", *Kompas*, 26 Februari 2014.

pemilu, adalah terjadinya penggelembungan DPT di Papua. Pendataan kependudukan yang masih menjadi kontroversi bagi validitas jumlah segmentasi pemilih pemilu, menunjukkan pentingnya kelembagaan pengawasan pemilu.

Dukungan dunia internasional melalui kelembagaan donor juga menjadi fakta lainnya yang mendorong lahirnya kekuatan masyarakat sipil supervisi pemilu. Terlepas dari ideologi dan kepentingan yang melatarbelakangi dukungan itu, peluang merekatkannya nilai demokrasi dari pemilu yang diselenggarakan di tingkat empirik jelas menjadi lebih terbuka. Peluang ini sangat memerlukan kecermatan sikap politik dalam menanggapinya, agar dukungan kalangan eksternal dalam menggerakkan kerja-kerja kekuatan masyarakat sipil pengawas pemilu, agar tetap berada dalam koridor karakteristiknya yang imparisialitas atau non partisan. Rentang kerja pengawasan yang tidak saja saat proses pemungutan dan penghitungan suara, tetapi bahkan sudah dimulai sejak awal proses pendaftaran pemilih hingga tahap evaluasi penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan yang diselenggarakan oleh KPU, membentuk pilihan sikap politik terhadap kelembagaan supervisi pemilu adalah sangat bermakna.

Fenomena politik dalam pelaksanaan pemilu selalu menunjukkan pertimbangan atas faktor emosional dan bahkan warna ikatan primordial (*primordial loyalties spectrum*) bagi pemilih, disamping faktor pilihan rasional (*rational choice*). Fenomena politik yang saling bercampur unsur-unsur karakteristik pemilu tidak akan sinergis dengan pilihan sikap yang terlampaui berlebihan untuk berpihak di salah satu sisi kepentingan yang melatarbelakanginya dalam menganalisis persoalan kelembagaan supervisi pemilu. Sebaliknya, sikap kritis dalam memperhitungkan langkah-langkah pengawasan terhadap pemilu oleh kelompok-kelompok sipil menjadi *feasible*. Kecenderungan demikian menjadi relevan dalam mutuan pemilu secara nasional (baik pemilu anggota legislatif maupun pemilu presiden/wakil presiden) serentak yang juga berlaku pada tataran pemilukada yang berada secara lingkup lokal. Hal ini mengingat sikap kritis sangat berguna dalam memilah isu-isu yang diangkat dari masing-masing domain pemilu itu, agar tidak tersubordinasi atau sebaliknya menjadi terlalu dominan dalam rentang perhatian publik (*public attentions*). Perhatian publik biasanya menjadi bagian yang

melekat dari rentang pengawasan pemilu yang diselenggarakan. Sehingga, fokus dari pengawasan yang dilakukan menjadi jelas tidak lagi sekadar pada tahapan pemilu secara formal, tetapi benar-benar beranjak dan mentransformasikan lokalitas kekhususan dari setiap pemilu, terhadap substansi persoalan yang akan diangkat sebagai dugaan pelanggaran.

B. Perumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Kelembagaan pemilu menjadi instrumen penting dalam rangka proses penyelenggaraan pemilu yang fair dan adil. Di masa reformasi Pemilu 1999, 2004, 2009, dan ketika menjelang pelaksanaan pemilu 2014, tampaknya tidak terlepas dari sikap antusiasme publik dalam rangka menciptakan pemilu yang fair dan adil. Sikap antusiasme juga dibarengi dengan kritik tajam dari sebagian kalangan mengenai masih terjadinya sikap partisan penyelenggara, perilaku manipulasi suara, dan bahkan jatuhnya harta benda atau bahkan hilangnya nyawa secara sia-sia. Keinginan menciptakan pemilu yang fair dan adil tidak dapat tercipta ketika terjadi ketidakmampuan pihak penyelenggara, manipulasi yang dilakukan oknum peserta dan penyelenggara sendiri, atau bahkan terjadi keengganan masyarakat dalam mengawasi jalannya pemilu.

Pengawasan pemilu melibatkan *stake holder* tidak saja mengenai aparat formal yang terlibat, seperti halnya Bawaslu, KPU, dan kepolisian/kejaksaan dalam ranah Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), tetapi juga melalui partisipasi masyarakat secara luas. Partisipasi masyarakat juga termasuk kalangan media massa dan lembaga swadaya masyarakat pemerhati pemilu, agar benar-benar dapat mewujudkan pemilu yang adil dan fair. Sehubungan keinginan perwujudan pemilu tersebut dan berbagai keterbatasan yang dihadapi secara kelembagaan dalam proses penyelenggarannya di lapangan, masalahnya adalah bagaimana kesiapan kelembagaan pengawasan pemilu menjalankan fungsi dan tugasnya masing-masing agar terciptanya pemilu yang fair dan adil di tengah agenda politik nasional untuk melaksanakan pemilu secara serentak, terutama pada konteks pemilu anggota legislatif pusat dan daerah, serta pemilu presiden/wakil presiden, serta pilkada?

Beranjak dari perumusan masalah tersebut, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

- 1) Bagaimana kesiapan dari jajaran Bawaslu Provinsi dan Panwas Kabupaten/Kota dalam proses pelaksanaan pemilu serentak mendatang?
- 2) Bagaimana kerja sama yang dibangun antar pihak penyelenggara dengan aparat penegakkan hukum di daerah terkait proses penanganan perkara sengketa pemilu?
- 3) Bagaimana partisipasi masyarakat sendiri dalam turut mengawasi penyelenggaraan pemilu?

C. Kerangka Teori

1. Kontrol Politik Publik

Pemilu bukan hanya sebagai mekanisme prosedural sekadar untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan publik. Padahal, pemilu mempunyai peran penting dalam memindahkan medan konflik kepentingan (*conflict of interest*) di masyarakat ke lembaga-lembaga politik, melalui wakil-wakil dan pemimpin yang dipilih. Bahkan, pemilu juga merupakan sarana untuk memobilisasi rakyat terhadap pemerintahan dan negara dengan jalan ikut serta dalam proses politik. Konteks yang luas dari pemilu demikian, menegaskan posisinya sebagai instrumen perwujudan kedaulatan rakyat, yaitu dengan memiliki makna gandanya yaitu sebagai sarana pengawas atau kontrol publik terhadap pemerintahan di satu sisi, tetapi pada sisi yang lain pemilu juga membutuhkan kontrol publik pula dalam tataran penyelenggarannya di setiap tahapan.⁵

Keberadaan dari pemilu sebagai instrumen politik demokrasi, sangat membutuhkan kelembagaan kontrol politik publik yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan wewenang para pengambil kebijakan dan aparat pelaksananya di lapangan. Bahkan, Robert Dahl menyebutkan beberapa nilai atau kriteria penting dalam kehidupan demokrasi, yang salah satunya adalah pengawasan rakyat yang disebut sebagai kekuasaan eksklusif

⁵ Mohammad AS Hikam, "Pemilihan Umum dan Legitimasi Politik", sebagaimana dikutip Dedi Mulyadi, *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta, 2012, h. 277.

terhadap agenda yang harus diputuskan dan tidak diputuskan oleh pemerintah.⁶

Dalam konteks penguatan kelembagaan melalui jangkauan aspek-aspek dari sistem politik secara luas, Larry Diamond menunjukkan tentang pentingnya agenda pemilu serentak. Keterkaitan yang dibangun antarsubstansi infrastruktur politik tersebut sangat penting dalam rangka membangun akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan dan pemerintahan pada umumnya, terutama melalui jaringan partai politik. Lebih lanjut, diingatkan bahwa tanpa kemampuan akuntabilitas dan partisipasi publik tersebut, maka dikhawatirkan bahwa dalam pelaksanaan pemilu serentak, kekuatan politik partai hanya akan memanfaatkan tokoh-tokoh populer untuk menjaring suara pemilih dan sebaliknya isu lokal justru mudah ditelan gelombang isu nasional.⁷

Persoalan bagi negara yang sedang mengalami transisi pasca autoritarianisme menuju demokrasi, adalah sering terjebak pada tahapan demokrasi parsial atau tidak penuh (*partial democracy*). Salah satu ciri tahapan ini, adalah: *unfree and unfair competitive elections*. Ciri ini harus dibedakan dengan ciri di tahapan authoritarian dan demokrasi liberal, masing-masing yaitu: *no competitive election*, atau sebaliknya *free and fair competitive election*. Kelemahan peran kelembagaan pengawasan dalam pemilu, merupakan tahapan transisi politik di Indonesia pada umumnya, dan tataran lokal pada khususnya, yang masih memiliki ciri demokrasi parsial. Padahal, keberadaan instrumen pengawasan sangat penting tidak saja terkait dengan teknis pelaksanaan tahapan pemilu, tetapi juga dalam konteks demokrasi pemilu yang substantif.

Demokrasi pemilu merupakan bagian dari pentingnya pemilu sebagai bagian dari kehidupan negara yang modern. Di negara demokrasi industrial barat dan transisi demokrasi pasca kejatuhan rezim authoritarian, proses politik yang berkembang semacam itu sangat penting bagi lahirnya kebebasan ala demokrasi liberal, dengan segala sifat buruknya (*vices*) dan kebijakan yang

• Lihat Robert A. Dahl, *Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, (terjemahan) Jakarta, Rajawali Press, 1985, h. 86-87.

• Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta, 2003, h. 184.

dihasilkannya (*their virtues*).⁸ Pemilu pasti mempunyai perspektif yang kental mengenai persaingan antar calon, bukan saja ketika dan setelah waktu pemungutan suara, tetapi juga pada tahap-tahap sebelumnya. Konstelasi dukungan yang terpetakan antarcalon melalui penggunaan metode jajak pendapat tertentu, juga sangat potensi bagi penggunaan cara-cara di luar aturan untuk meraih popularitas. Pada tataran persaingan pemetaaan dukungan ini, instrumen pengawasan secara kelembagaan adalah sangat penting agar pemilu dapat berjalan secara jujur dan tidak terjebak pada arena politik persaingan secara tidak sehat yang menghalalkan segala cara.

2. Kelembagaan Demokrasi Pemilu

Tidak saja bagi KPU, Bawaslu dan parastakeholder yang terlibat, keberadaan kelembagaan pengawasan pemilu sangat penting terkait dengan partisipasi politik rakyat pada setiap tahapan pemilu. Kata kunci dalam proses penanganan laporan yang masuk terkait dugaan pelanggaran dan kapasitas Panwas secara kelembagaan dalam berhadapan dengan persoalan pemilukada secara umum, sangat menentukan sikap masyarakat dalam partisipasi politiknya. Dari hasil pengamatan saat pemilu dan pengalaman keterlibatan politik warga negara di berbagai kawasan, Norman H. Nie dan Sidney Verba menunjukkan: "*dalam masing-masing kasus, seorang warga Negara dipandang aktif dalam kaitannya dengan tindakan tertentu, kecuali untuk pemberian suara, untuk mana warga negara hanya orang-orang yang dapat dipandang sebagai pemberian suara tetaplah yang dilaporkan sebagai warga negara yang aktif.*"⁹ Hal ini menjadi menarik diamati lebih lanjut, karena tingkat kepuasan masyarakat atas kemampuan bawaslu dan jajarannya di tingkat bawah dalam menangani setiap persoalan pemilukada, akan berdampak pada tingkat antusiasme masyarakat untuk berpartisipasi politik saat pemilukada dan pemilu di masa-masa selanjutnya, serta nasib demokrasi di masa mendatang.

⁸ Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York, 1999, h. 221.

⁹ Sidney Verba, Norman H. Nie, et. al, *Partisipasi dan Persamaan Politik: Perbandingan di antara Tujuh Negara*, Jakarta, Rajawali Press,1989.

Dalam upaya penegakan aturan main pemilu (*rule of the game*), beban tanggung jawab bukan hanya berada di pundak dari kelembagaan formal yang menjalankan peran sesuai otoritas yang dimilikinya. Beban tanggung jawab ini juga harus dipikul oleh para *stake holder* yang terkait dengan pemilu tersebut, dan bahkan melibatkan kalangan masyarakat secara luas. Posisi keterlibatan masyarakat tersebut sangat penting, karena kalau mengandalkan peran aparat yang melingkupi lembaga dimaksud, maka dipastikan tugas penegakan aturan main pemilu tidak akan berjalan maksimal. Konstruksi kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu dan jajaran pelaksananya di tingkat bawah, jelas tidak akan mampu menjangkau persoalan-persoalan yang mengganjal perwujudan pemilu secara jujur dan adil (jurdil), di samping pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber).

Bukan hanya kondisi khas kultur lokal dan tingkat kesulitan geografis yang dapat menjadi faktor penentu, tetapi juga struktur kelembagaan pengawas juga menjadi faktor penentu lainnya. Keterbatasan konstruksi kewenangan kelembagaan pengawas pemilu secara formal memiliki implikasi politik yang sangat besar, tidak saja terhadap kelancaran pelaksanaan pemilu itu sendiri, tetapi juga bagi taruhannya terhadap masa depan keutuhan negara bersangkutan. Kasus-kasus secara lokal yang masih ditemui di lapangan, sebagaimana terjadi pada saat penyelenggaraan pemilu anggota legislatif tahun 2014 di wilayah Bali dan Papua, adalah merupakan contoh kongkrit mengenai pentingnya penempatan peran penegakan aturan main pemilu dalam konteks yang luas dari spektrum politiknya tadi.

II. PEMBAHASAN

A. Provinsi Bali

1. Kesiapan Bawaslu dan Panwaslu

Kasus di Bali menunjukkan bahwa tindak pelanggaran masih terjadi saat pemilu anggota legislatif tahun 2014. Meskipun demikian, terdapat hal positif pula, bahwa pelaksanaan pemilunya ternyata dipermudah dengan keberadaan komunitas masyarakat yang disebut Banjar. Melalui jaringan komunitas semacam itu, proses sosialisasi dapat dilakukan secara cepat dan mudah, serta tanpa harus mengeluarkan biaya yang terlalu besar. Prinsip keswadayaan

masyarakat sangat memudahkan tugas KPU dalam menjalankan perannya sebagai pihak penyelenggara pemilu. Paradoks dari muatan partisipasi semacam ini adalah, terdapat kendala psikologis tertentu bagi tenaga yang terlibat di lapangan ketika melihat adanya sesuatu yang diduga sebagai pelanggaran. Apalagi, ketika ditemukan adanya relasi keinginan kekuasaan tertentu dengan oknum tokoh masyarakat yang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemilu.¹⁰

Pendekatan politik dari kalangan partai terhadap para tokoh adat ini menjadi catatan tersendiri di tengah perubahan kultural di tengah masyarakat Bali yang tidak lagi sekedar pada nilai-nilai berkarakteristik religious keharmonisan antar segmen kehidupannya, tetapi telah bergeser mengadopsi karakteristik kultural yang kompetitif dan terbuka pada arus global. Dengan masih kuatnya kondisi kemiskinan ironis bagi lapisan tertentu masyarakatnya, maka Bali menjadi tetap rawan bagi terjadinya konflik antarpihak yang justru dilatarbelakangi oleh kepentingan politik. Pendekatan terhadap para tokoh adat oleh kalangan partai politik menjelang pemilu, adalah contoh atas peluang yang tinggi bagi konflik antarkelompok dimaksud di Bali.¹¹ Dinamika kepartaian politik menyusup ke desa setelah memasuki era reformasi, yang melahirkan kelompok-kelompok kepartaian, misalnya PDIP, Golkar, Partai Republik, dan lain-lain. Perbedaan sikap orang Bali terhadap tradisi melahirkan modernisme dan kaum tradisionalis atau kaum tetwaisme dan kaum ritualisme. Keanggotaan kelompok sosial, ekonomi, agama maupun kepartaian dapat saling tumpang tindih yang melahirkan heterogenitas masyarakat Bali yang sangat kompleks. Heterogenitas mengakibatkan desa pakraman menghadapi banyak masalah karena aneka kelompok kepentingan memiliki beragam kepentingan dengan warna supradesa. Masalah akomodasi kelompok kepentingan ini di tingkat akar rumput dapat

¹⁰ Wawancara dengan Staf Ahli dan mantan Anggota Panwas Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

¹¹ Mengenai pergeseran kultural di tengah arus wisata dan kondisi kemiskinan di Bali, dibahas dalam Dhurorudin Mashad, *Muslim Bali: Mencari Keseimbangan yang Hilang*, Pustaka Alkautsar, Jakarta, 2014, terutama di h. 31-37 dan h. 269-301. Faktor-faktor pemicu berkelindan dengan substansi persoalan hubungan masyarakat “pribumi” setempat dengan sihak pendatang yang membuka usaha dan peluang kerja di Bali di satu pihak dan provokasi peristiwa ledakan Bom yang pernah mengguncang Bali di pihak lainnya.

menjadi pemicu aksi kekerasan ketika dianggap bahwa desa tidak mampu dijalankan secara maksimal, dengan segala dorongan sumber konflik lainnya seperti halnya menyangkut tapal batas, perebutan sumber daya ekonomi dan politik, serta faktor dendam sejarah.¹²

Paradoks dari muatan partisipasi ini dianggap tidak menjadi kendala tersendiri dihubungkan dengan tingkat partisipasi politik dalam pemilu. Antusiasme pemilih yang menggunakan hak pilihnya, saat pemilu anggota legislatif 2014 di Bali, secara umum tergolong cukup tinggi, karena mencapai sekitar 78 persen. Sudah tentu, ketika dalam pemilu presiden/wakil presiden (pilpres) 2014, antusiasme ini bisa saja terjadi dinamika tertentu dalam partisipasi warga masyarakat menggunakan hak pilihnya. Artinya, diduga dapat terjadi penurunan bagi penggunaan hak pilih warga masyarakat saat pilpres, karena kurang dekatnya secara emosional hubungan pemilih dengan calon yang akan dipilihnya. Bahkan, dalam kasus Pilkada gubernur pun, ternyata penggunaan hak pilih warga masyarakat pemilih cukup mengalami penurunan dibandingkan pilkada secara umum di Bali, yaitu sekitar 74 persen.¹³

Tingginya partisipasi masyarakat dalam konteks yang luas pada saat pemilu dan pilkada sangat penting dalam rangka mendorong kondisi yang kondusif di daerah setempat. Popularitas Bali sebagai kawasan wisata yang bukan saja berskala domestik, tetapi sudah menjangkau skala internasional jelas menjadi salah satu yang diuntungkan dari kondisi yang kondusif secara politik tersebut. Masyarakat umum dapat mengalami amnesia terhadap sejarah politik di salah satu provinsi Indonesia ini, ketika penggalan tertentu tahapan sejarahnya pernah pula tidak lepas konflik yang diwarnai kekerasan secara politik. Di Bali, berakhirnya rezim Soeharto di tahun 1998 tidak berbuntut kekerasan berskala besar antara berbagai kelompok etnis atau religius, tetapi banyak desa mengalami keributan kecil-kecilan, yang seringkali dipicu oleh sengketa adat setempat. Naiknya para pemegang kekuasaan politik baru diiringi dengan pembentukan milisi yang menjadi sekutu para pemimpin politik dalam masyarakat sipil. "Adat" merupakan suatu

¹² Nengah Bawa Atmaja, *Ajeg Bali: Gerakan Kultural, dan Globalisasi*, Penerbit LKIS, Yogyakarta, 2010 h. 286-289.

¹³ Wawancara dengan Anggota KPU Provinsi Bali, Denpasar 9 Mei 2014.

cara untuk membingkai kekerasan, dan tidak dapat dipisahkan dari kekerasan yang dipicu oleh konfigurasi politik baru. Munculnya polisi "tradisional" di Bali menunjukkan bekerjanya proses adat dalam bingkai kekerasan dan penanganan kekerasan yang muncul. Misalnya, otonomi desa yang diiringi dengan pembentukan satuan polisi di tingkat lokal yang disebut "pecalang" yang sejak tahun 1996 atau sebelum berakhirknya rezim Orde Baru Soeharto atau masa sesudahnya setelah 1998, tidak hanya menjangkau pusat-pusat wisata di Bali, tetapi juga dalam menjaga keamanan massa saat kegiatan kepartaian tertentu.¹⁴

Telaah atas sejarah politik di Bali menunjukkan aksi kekerasan yang pernah mewarnai awal proses perjalannya sebelum sebagai pulau dewata yang dikenal sebagai magnet kawasan pariwisata. Misalnya, setelah kurun waktu terjadinya gerakan kudeta tiga puluh September 1965, di Pulau Bali meledak kekerasan politik yang menyebabkan sekitar 80.000 orang, atau sekitar 5 persen penduduknya tewas. Diperkirakan, dalam hal intensitas dan proporsi penduduk yang terbunuh, kekerasan yang terjadi di Bali tersebut cenderung melebihi yang terjadi di Jawa pada kurun waktu yang sama. Penduduk di berbagai daerah perdesaan dieksekusi, para korban ditembak dengan senapan otomatis atau "dicincang" sampai mati dengan belati dan parang. Bahkan, dipercaya bahwa sejumlah pembunuh meminum darah korbannya atau "berjingkrak-jingkrak" di atas sekian banyak orang yang telah mereka bantai.¹⁵ Kekerasan yang sempat mewarnai Bali dianggap sebagai penyimpangan dalam sejarah masyarakatnya yang sangat menekankan pada harmoni dan bahkan cenderung menghindari politisasi yang terlampaui kental. Citra tentang Bali yang harmonis, eksotik, dan apolitis secara luas diterima pada akhir dekade 1920-an, ketika kekuasaan kolonial Belanda pada puncak dan restorasi "tradisi" Bali sebagai bagian dari strategis penguasaan pemerintahan kolonialnya. Ruang terjadinya konflik tidak saja antarkelompok secara horizontal lokal, meskipun sangat lunak resistensinya, masyarakat Bali juga menganggap

¹⁴ Henk Schulte Nordholt, *Bali Benteng Terbuka 1995-2005: Otonomi Daerah, Demokrasi Elektoral, dan Identitas-Identitas Defensif*, Pustaka Larasan dan KITLV-Jakarta, 2010, h. 37.

¹⁵ Geofferey Robinson, *Sisi Gelap Pulau Dewata: Sejarah Kekerasan Politik*, LKIS, Yogyakarta, 2006, h. 1.

pemerintah pusat terlambat mengambil keuntungan berlebihan pada perkembangan pariwisata. Berbagai wahana pariwisata yang diangkat dalam gerak sosial ekonomi Bali, dianggap perlu di bawah kendali dari pemerintah dan masyarakat Bali agar benar-benar memberikan pengaruh bagi kesejahteraan masyarakat Bali. Pemahaman atas *Ajek Bali*, bagaimanapun menekankan kesatuan dari Bali dibandingkan daerah lain di Indonesia, dan pentingnya jaminan otonomi di tingkat kabupaten secara lokal spesifik dibandingkan konteks Bali di tingkat provinsi secara keseluruhan.¹⁶ Sentimen lokal dalam pemerintahan tentu menjadi hal penting dalam antusiasme masyarakat terkait pemilu nasional dan pilkada yang cenderung semakin bergeser tidak saja pada kalangan elit yang bersaing, tetapi juga melibatkan dukungan warga masyarakat di tingkat akar rumput.

Terkait rencana pemilu serentak, ada khawatiran tersendiri, karena dengan pemilu yang tidak serentak saja berjalan kurang terkoordinasi. Apalagi, kalau pemilu diselenggarakan secara serentak, pasti berpotensi lebih berat masalahnya. Pengalaman saat pelaksanaan Pemilu 2014 saja misalnya, dianggap sangat jauh dari apa yang diharapkan, terutama mengenai proses rekapitulasi penghitungan suaranya. Dari penghitungan di tingkat TPS, kecamatan, sampai pada tingkatan kabupaten/kota, misalnya, terlihat sangat mengecewakan. Alasan kekecewaan itu, adalah karena sangat jauh dari harapan, terutama pada masalah kecepatan dan ketepatan proses penghitungannya. Sehingga terbersit pikiran agar pada pemilu 2019 mendatang, kalau memang ingin melaksanakan keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) secara murni, harus dilakukan dalam substansi regulasi secara lebih drastis, terutama yaitu dilakukan perombakan-perombakan, yang lebih mengarah pada upaya mengatasi berbagai persoalan yang selalu dihadapi pada setiap pemilu hingga saat ini. Pembenahan dilakukan untuk mengatasi berbagai penyimpangan yang berpeluang terjadi. Di Bali, terjadi masalah beberapa kali pencoblosan yang dilakukan oleh oknum orang yang sama, misalnya ada TPS di daerah Tabanan yang justru dekat dengan kekuasaan, ditemukan keanehan data

¹⁶ Graeme Mac Rae, "If Indonesia is Too Hard to Understand", dalam *Journal of Indonesia Social Sciences and Humanities*, Vol. Three, KTLV dan Lipi, Jakarta, 2010, h. 26-27.

pemilihnya yang mencapai 100 persen, tanpa golput, kedatangan partisipasi yang sangat tinggi semacam itu, justru mengundang kecurigaan jelas tidak mungkin kalau sampai 100 persen. Kemudian, ditemukan, kasus terdapat TPS yang 100 persen memilih calon A. Padahal, di TPS yang memilih 100 persen calon A itu, ada calon B dan pasti saksi bersangkutan memilih calon B. Tetapi, kemudian masalahnya mengapa perolehan suara bagi calon A mencapai 100 persen, ini tentunya patut diduga terjadi suatu manipulasi.¹⁷

Konstruksi persoalan yang terjadi di lapangan di atas, tampaknya sejalan dengan perlunya berbagai pihak untuk memahami konsep dari penyelenggaraan pemilu serentak itu sendiri, yang sudah seharusnya bersifat substansi dan tidak sekadar memenuhi aspek prosedural demokrasi semata. Dalam konteks substansi demikian, maka penting dicatat pendapat akademisi ilmu politik dari *Institute for Peace and Democracy* (IPD), I Ketut Putera Erawan, bahwa:

"Perdebatan tentang pemilu serentak jangan hanya diletakkan pada kepentingan atau bahkan disembunyikan dalam sekadar aturan hukum. Kalau sampai terjadi konteks yang disembunyikan semacam itu secara sempit, maka akan terjebak pada penafsiran yang sakral dan menjadi tunggal. MK dalam melihat persoalan sebagaimana halnya pemilu yang dicantumkan oleh konstitusi, perlu dilihat maksud yang sebenarnya dari para pembuat UUD. Sehingga perlu dipetakan sejarah dari lahirnya ketentuan pemilu itu yang kemudian dituangkan dalam materi muatan konstitusi. Perlu di *interview* para pembuat undang-undang pemilu, agar hakim MK mempunyai fondasi legitimasi historis."¹⁸

Pemahaman secara mendalam tentang masalah pemilu serentak harus dilakukan pula secara hati-hati. Anggota KPU Sigit Pamungkas mengingatkan hal ini sebagai bentuk dari konsekuensi atas masih banyaknya interpretasi agenda pemilu serentak. Mengutip pendapatnya, Sigit Pamungkas menyebutkan:

"Pemilu serentak ini masih perlu diperjelas makna dari serentak. Sebab, banyak pemikiran yang dapat diekplorasi dari makna serentak ini. Serentak dapat dimaknai: Serentak untuk seluruh

¹⁷ Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, I Wayan Suartana, Denpasar 12 Mei 2014.

¹⁸ Disampaikan oleh dirinya saat pelaksanaan *Focus Group Discussion (FGD)* Penelitian "Pemilu Serentak" "oleh Tim Politik Dalam Negeri P3DI Setjen DPR RI, Denpasar 13 Mei 2014.

pemilu untuk jabatan-jabatan politik yang dipilih, seperti presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. (1) Serentak dengan memisahkan antara jenis pemilu untuk jabatan-jabatan eksekutif, yaitu presiden, gubernur, bupati/walikota, dengan jabatan-jabatan legislatif, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten Kota (2) Serentak antara pemilu untuk jabatan-jabatan politik yang dipilih di tingkat nasional, yaitu presiden, DPR, DPD; dengan jabatan politik yang dipilih untuk tingkat lokal, seperti gubernur, bupati/walikota, DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Masing-masing pilihan model pemilu serentak tadi, membawa muatan tantangan tersendiri masing-masing. Atau varian lainnya.”¹⁹

Meskipun di sisi lain diakui, bahwa agenda pemilu serentak dapat memberikan keuntungan tertentu yaitu terkait beban anggaran yang harus ditanggung dan konflik yang tidak berkepanjangan dapat mendorong kepastian dan bekerjanya sistem politik demokrasi.

Di luar persoalan keterlibatan komunitas adat, substansi yang demikian mendalam dalam rencana pemilu serentak tadi, sudah tentu harus dilihat dalam perspektif keterlibatan masyarakat secara luas bagi suksesnya penyelenggaraan pemilu itu sendiri. Di Provinsi Bali, dianggap bahwa dalam konteks pengawasan pemilu juga perlu dilihat dukungan media massa bagi sukses pemilu, antara lain mengenai proses sosialisasi tahapan pemilu itu sendiri dan sorotan atas dugaan pelanggaran yang terjadi. Hal ini bukan hanya berguna untuk KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu, tetapi juga bagi seluruh masyarakat pemilih dan partai politik peserta itu sendiri. Tahapan-tahapan pemilu tersebut, seperti halnya terkait kampanye, sudah tentu iklan media massa terkait pemilu, justru akan memberikan pengaruh positif tentang sanksi ketika ada pihak yang melakukan pelanggaran. Seperti halnya, terkait pemasangan alat peraga kampanye yang dalam kenyataan di lapangan cukup banyak ditemukan pelanggaran, maka media massa melakukan peliputan agar publik mengetahui dan dapat menilainya. Kasus pelanggaran pemasangan alat peraga pemilu di Bali, tampaknya

¹⁹ Jawaban tertulis Anggota KPU Sigit Pamungkas bertanggal 28 November 2014, terkait Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta 13 November 2014.

menjadi kecenderungan yang bersifat massif dalam pemilu 2014. Pada saat ditemukan pelanggaran, media hanya memberitakan apa yang terjadi di lapangan, tetapi bukan berarti secara langsung ketika ada temuan semacam ini media menyampaikannya ke Bawaslu.²⁰

Belajardari pengalaman pemilu anggota legislatif tahun 2014 lalu, masalah yang dihadapi adalah keterbatasan jumlah dan kualifikasi yang dibutukan dalam pengadaan tenaga pengawas pemilu. Apalagi, ketika kebutuhan ini diletakkan pada tingkatan penyelenggara pemilu di bawah, seperti halnya desa, maka seringkali pemenuhan standar kualifikasi tersebut justru harus "disesuaikan". Sebenarnya, ketika isu di tingkat nasional sempat diberikan harapan bahwa nantinya akan ada mitra Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) dalam pemilu 2014, jajaran Panwas di Bali menyambut gembira mengenai kemungkinan tersebut. Tetapi harapan ini pupus, setelah menjelang pemungutan suara pada akhirnya keputusan untuk pengadaan mitra pengawas lapangan ternyata dibatalkan. Padahal, kegembiraan yang sempat muncul tadi dianggap beralasan. Dari pengalaman saat Pilkada Bupati setempat/Gubernur Bali di Kabupaten Badung, misalnya, Panwas sendiri sudah berusaha mengadakan mitra PPL sebanyak 3 kali (2004, 2010, dan tahun 2013).²¹

2. Partisipasi Masyarakat

Di Bali, sesungguhnya sudah dibuat terobosan yang kalau mengacu pada pengalaman penyelenggaraan pengawasan pemilu di beberapa periode, termasuk ketika diselenggarakan pilkada gubernur tahun 2014, yaitu berupa disetiap TPS ada tenaga pengawasnya. Di Kabupaten Badung, saat pilkada setempat, tenaga pengawas setempat direkrut saat tahun 2010, yang namanya mitra PPL, di mana setiap TPS diadakan satu orang petugas. Kemudian langkah semacam ini juga diikuti oleh kabupaten Jembrana, yaitu di tahun 2012. Di mana setiap TPS disediakan satu orang tenaga pengawas lapangan. Kemudian langkah terobosan demikian juga diterapkan saat pilkada Kabupaten Buleleng, kemudian pilkada Kabupaten Gianyar, Kabupaten Klungkung, dan terus berlanjut saat pilkada Gubernur Bali. Sehingga, di setiap TPS ada tenaga pengawas.

²⁰ Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, *Op.cit.*

²¹ Wawancara dengan Ketua Panwaslu Kabupaten Badung, 12 Mei 2014.

Ketika pemilu legislatif 2014, apa yang menjadi langkah terobosan di Bali, ingin diterapkan pula di Jakarta. Tetapi, seperti diketahui, keinginan untuk merealisasikan mitra PPL secara nasional ternyata kemudian batal dilaksanakan. Sehingga, kalau melihat Pemilu 2014, di Bali dengan bercermin dari pengalaman saat pengadaan pengawas per TPS dalam pengalaman beberapa pilkadanya, dianggap justru mengalami kemunduran.²²

Pada saat pemilu anggota legislatif tahun 2014, salah satu wilayah di Bali yang sangat kondusif untuk melakukan pengadaan tadi, adalah Kabupaten Badung. Bahkan, Pemda Kabupaten Badung sangat mendukung dari segi penganggarannya terkait keberadaan mitra PPL dalam Pilkada. Setidaknya, berbagai kejadian di tingkat TPS, mitra PPL sudah melakukan perekaman atau proses pemantauannya. Sehingga, Panwas Kabupaten Badung dapat bergerak lebih cepat dalam melihat dan menilai masalah yang terjadi di lapangan, berdasarkan masukan dari para mitra PPL yang ada di setiap TPS. Ada semacam kekhawatiran bahwa KPPS yang sangat rawan keberadaannya, mengingat pengaruh emosional yang sangat kuat KPPS dengan tokoh masyarakat lokal setempat dibandingkan ikatan dengan KPU daerah setempat. Muncul gagasan pribadi dari Ketua Panwaslu Kabupaten Badung saat itu, bagaimana kiranya kalau bekerjasama dengan perguruan tinggi, yaitu dari kalangan disiplin ilmu politik, dalam hal ini adalah para mahasiswa yang sedang melakukan KKN (Kuliah Kerja Nyata). Kadangkala ditemukan adanya wilayah yang sudah ada KPPS, tetapi petugas itu justru tidak mengetahui di mana akan ditempatkan. Sehingga, dengan keterlibatan para mahasiswa tersebut dapat langsung diterjunkan ke setiap TPS yang ada. Melalui keterlibatan semacam itu, ikatan emosional di antara para pihak penyelenggara dapat tidak terlampau kuat atau bahkan sangat minimal yang sekaligus mencegah kemungkinan terjadinya intervensi politik dalam penyelenggaraan pemilu. Alasan pelibatan mereka adalah kemungkinan perolehan nilai tambah (*value added*) dari proses kerja sama tersebut, karena para mahasiswa diasumsikan cenderung masih segar dengan bacaan kepustakaan kuliah dan sekaligus dapat dilengkapi dengan pengalamannya sebagai pendukung tugas-tugas

²² Wawancara dengan Staf Ahli Bawaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

KPPS dalam pemilu. Yang ada selama ini, pengawas lapangan lebih menggunakan akumulasi pengalamannya dibandingkan dengan dukungan bacaan literatur akademisnya. Arti penting pelibatan mahasiswa sebagai tenaga lapangan pemilu, semakin diperkuat oleh kecenderungan kondisi para tenaga KPPS yang lebih mengandalkan pengalaman, dapat dihadapkan pada konteks persoalan yang sangat beragam dan cepat perkembangannya. Padahal, tantangannya adalah konteks persoalan dimaksud tentu tidak akan sama dari satu pemilu ke pemilu berikutnya.

Di samping menjalin kerjasama dengan perguruan tinggi, bermula dari pengalaman pilkada gubernur tahun 2014 lalu, dikembangkan kelembagaan pengawasan terpadu partisipasi masyarakat. Hal ini dilakukan dengan cara selektif dan mengundang para aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM). Langkah selektif tersebut dilakukan Panwas, agar nantinya pengawasan terpadu masyarakat dapat berjalan maksimal, dan tidak justru sebaliknya menjadi kendala bagi pelaksanaan tugas-tugas Panwas. Di samping itu, Panwas juga bekerja sama dengan media massa dan pihak kepolisian, yaitu semacam "Babinkamtibmas" kepolisian. Awalnya, Babinkamtibmas menawarkan diri kepada Panwas terkait kemungkinan melakukan pendekatan kepada masyarakat. Panwas menilai keterlibatan Babinkamtibmas dapat dianggap efektif guna menggali informasi yang sedang berkembang di lapangan untuk mendukung kerja Panwas. Keterlibatan Babinkamtibmas yang di sebagian kalangan dianggap alergi, karena mengundang potensi intervensi aparat terhadap proses politik. Tetapi yang dihadapi di Bali, keterlibatan lembaga ini justru sebaliknya, yaitu dianggap efektif untuk mencegah terjadinya pelanggaran pemilu. Ruang lingkup keterlibatan dari Babinkamtibmas ini menjadi posisi penting untuk proses pencegahan, karena kalau menindak menjadi domain institusi lainnya, yaitu melalui proses olah calon materi perkara terlebih dahulu di tingkat Panwas.

Sambutan positif keterlibatan Babinkamtibmas di atas, juga didasarkan alasan bahwa lembaga ini di lapangan mampu melakukan pendekatan kepada tokoh-tokoh masyarakat dan kalangan partai, terkait dengan aturan main dalam pelaksanaan pemilu. Kenyataan di lapangan dinilai Panwas bahwa masyarakat cukup segan terhadap keberadaan aparat Babinkamtibmas. Panwas merasa senang

dengan keterlibatan Babinkamtibmas bukan saja dalam mencegah pelanggaran, sehingga membuat Panwas tidak harus sampai bertindak, tetapi juga keterlibatan Babinkamtibmas penting dalam menjaga keamanan wilayah lokal setempat. Keterlibatan ini juga dianggap menjadi sinergi tersendiri. Keterlibatan institusi di bawah kepolisian ini dianggap sangat berarti, dengan alasan keterbatasan tenaga Panwas sendiri, yang tergolong sedikit jumlahnya.²³

3. Upaya Membangun Sinergi Aparat dalam Rangka Pengawasan Pemilu di Bali

Di Bali, melalui Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) yang ada, peran dalam rangka proses penegakan aturan main pemilu dianggap sudah dijalankan. Meskipun diakui keterbatasan masih sering dihadapi dan menjadi kurang berkembang secara maksimal dalam mendukung pemilu yang jurdil dan luber, peran Sentra Gakkumdu masih menjadi tumpuan untuk proses penanganan dugaan pelanggaran pemilu. Keterbatasan peran ini dinilai masih dapat ditoleransi karena berada dalam koridor dan sesuai dengan aturan main yang ada. Bahkan, komunikasi intensif antara Polda dengan jajaran Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) Provinsi Bali, juga dilakukan dalam rangka bukan hanya penanganan dugaan pelanggaran pemilu, tetapi juga berharap dapat memberikan dampak yang nyata bagi keamanan di Bali sebagai daerah tujuan wisata yang banyak dikunjungi berbagai kalangan. Sehingga, muncul kesadaran bahwa peran penegakan aturan main dalam proses penyelenggaraan pemilu, bukan hanya menjadi perhatian dari kalangan domestik, tetapi sudah pasti memerlukan perhatian yang sangat besar pula dari kalangan internasional. Kejadian keributan atau konflik sekecil apapun dalam pemilu, akan menjadi keprihatinan kalangan internasional, yang sudah tentu merugikan bagi potensi wisata tidak saja bagi Bali, tetapi juga bagi kepentingan Indonesia secara keseluruhan.²⁴

Dalam rangka menciptakan sinergi antara Polda dengan Bawaslu, juga selalu dilakukan koordinasi secara rutin di setiap tingkatan, baik pada tataran Polda, Polres dan jajaran di bawahnya

²³ Wawancara dengan Ketua Panwaslu Kabupaten Badung, 12 Mei 2014.

²⁴ Wawancara dengan Direktur I Rekrimum Polda Bali, AKBP Sugeng, Denpasar 13 Mei 2014.

dengan para petugas dari Bawaslu itu sendiri. Koordinasi demikian tentu linear dengan langkah serupa antara Bawaslu dengan pihak Panwaslu di tingkat kabupaten/kota. Demikian halnya, dengan keterlibatan para tokoh masyarakat, misalnya melalui dukungan penuh antara lain dari para ketua Desa Adat untuk menggerakkan partisipasi masyarakat setempat. Melalui peluang yang dibuka ini, Polda dapat menjalin komunikasi dengan berbagai kalangan di tingkat bawah masyarakat, dalam rangka penyelenggaraan pemilu yang lancar dan benar-benar bersifat demokratis. Perlakuan dalam rangka membangun karakteristik pemilu semacam itu, juga diterapkan oleh Polda terhadap kalangan di perkotaan.²⁵ Meskipun diakui pada situasi tertentu, sinergi antar aparat pengawas pemilu terdapat kendala, mengingat simpul koordinasi dapat terganjal saat salah satu pihak terjadi pergeseran jabatan di tingkat aparat yang ditugaskannya, dengan alasan antara lain terkait kebutuhan organisasi dan tuntutan di lapangan. Sehingga, perlu kerja ekstra tersendiri dalam proses penegakan secara terpadu dalam pemilu, ketika muncul aparat yang bisa berganti ketika berhadapan tugas-tugas koordinasi dengan pihak Bawaslu. Contoh kongkrit sebelum memasuki tahapan pemilu, adalah terhadap dampak dari pergeseran di tubuh birokrasi aparat ini, adalah pada saat pelaksanaan bimbingan teknis (Bimtek) bagi aparat kepolisian yang ditugaskan bersama Panwas terkait agenda proses penanganan pelanggaran pemilu, yang masih sukar dipertahankan kesinambungan personal yang nantinya akan mengembang tanggungjawab dari tugas pengawasan pemilu.

Adapun pada saat tahapan pemilu sudah dijalankan, dalam kasus-kasus tertentu, kendala bagi dibangunnya sinergi antar aparat pengawas pemilu tersebut juga dapat ditemui di lapangan. Misalnya, ketika terdapat kasus pelanggaran berupa penggunaan hak pilihnya berkali-kali dengan memanfaatkan formulir C6. Formulir C 6 ini di saat usai pemungutan suara adalah dokumen negara yang dimasukkan dalam kotak suara pemilu. Kalau muncul laporan adanya dugaan pelanggaran, maka untuk proses pembuktian dan upaya membuka kotak itu, semua pihak harus hadir, terutama dari pihak saksi-saksi. Sehingga, tanpa menempuh mekanisme semacam

²⁵ Ibid.

itu, Panwaslu tidak berwenang kotak suara tersebut. Panwaslu hanya mengidentifikasi dan mengumpulkan calon-calon alat bukti untuk mengajukan dugaan pelanggaran dimaksud. Dalam proses penentuan dugaan pelanggaran ini, sesuai ketentuan Panwaslu diberikan batasan waktu maksimal dan sebelum diajukan kepada aparat yang berwenang ketika dianggap ada dugaan pelanggaran administrasi atau tindak pidana, maka dibahas terlebih dahulu dalam forum koordinasi antar petugas. Persoalan muncul ketika dokumen yang akan dijadikan sebagai alat bukti diminta oleh pihak aparat kepolisian, biasanya Panwas akan mengalami kesulitan untuk menghadirkannya. Kalaupun kemudian dapat dibuka kotak suara itu, problematik berikutnya adalah tentang ketidaklengkapan dokumen C 6 tersebut. Pengadaan masalah dokumen ini di bawah kewenangan kepolisian, yang justru ironisnya kepolisian sendiri tidak mau terlambat memahami kewenangan tersebut.²⁶ Demikian halnya, ketika Bawaslu dan Panwaslu diperintahkan oleh aparat untuk menghadirkan saksi-saksi, padahal kalau sudah ada pihak terlapor dan sihak yang melaporkan, maka bagi Panwas, dapat dianggap sudah mencukupi untuk diproses lebih lanjut. Sehingga di masa mendatang, kiranya perlu difikirkan secara mendalam terhadap kemungkinan adanya tenaga penyidik khusus tentang dugaan pelanggaran pemilu. Pertimbangan alternatif ini juga dalam rangka menghindarkan terjadinya perbedaan penafsiran antara ketentuan sanksi dari regulasi pemilu dengan apa yang tertuang dalam kitab undang-undang hukum pidana (KUHP). Perbedaan atas referensi dalam proses penanganan dugaan pelanggaran ini, sangat mudah sebagai pemicu munculnya ego sektoral antar aparat, dan berpotensi kemungkinan terjadinya terlambatnya batas waktu kadaluwarsa dugaan pelanggaran yang harus ditangani.

Tercatat adanya beberapa pelanggaran dalam kasus-kasus dugaan yang mengarah pada tindak pidana terkait pemilu, tetapi hal ini dianggap terjadi secara terbatas atau harus dilihat secara kasuistik. Misalnya, di Kabupaten Klungkung, terkait penggunaan alat peraga kampanye yang tidak sesuai aturan dan melanggar aturan tata kota. Demikian halnya, mengenai dugaan penggunaan politik uang dalam rangka usaha mempengaruhi suara pemilih.²⁷ Sebagaimana halnya

²⁶ Wawancara dengan Anggota Bawaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

²⁷ *Ibid.*

Polda Bali, bagi Bawaslu Provinsi Bali, pelaksanaan tugas mengawasi seluruh tahapan pemilu, dianggap sudah sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam aturan perundang-undangan. Bercermin dari pelaksanaan pemilu anggota legislatif tahun 2014, dapat dilihat dalam beberapa persoalan atau tingkatan pengawasan pemilu yang dihadapi di Bali.

Salah satu yang terpenting dari cermin tersebut, adalah dilihat dari sisi hilirnya, mengenai pengawasan yang dilakukan, yang harus diakui belum dapat dilakukan secara optimal. Misalnya, di tingkat desa, jajaran tenaga pengawas lapangan hanya berjumlah antara 1 s/d. 5 orang. Jumlah tersebut harus mengawasi beberapa TPS. Sehingga, dapat dipahami, ketika Bawaslu sempat mengusulkan adanya mitra PPL agar dapat disetujui oleh pemerintah untuk direalisasikan. Dari pengalaman selama pelaksanaan pilkada bupati/walikota/gubernur di Bali selama ini menunjukkan bahwa pengawasan secara optimal terhadap setiap tahapannya, dapat dilakukan sebelum dan setelah pemungutan suara. Hal ini jelas bermanfaat untuk mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran di tingkat pelaksanaannya. Tetapi di saat pemilu anggota legislatif 2014, jajaran pengawas sudah *mobile* jauh sebelum memasuki masing-masing tahapan itu. Langkah lebih awal ini adalah dalam rangka tugas mengawasi pemilu di tengah luasnya lokasi objek garapan dan ketersebaran masing-masing TPS yang cukup saling berdekatan jaraknya, dan bahkan di desa dapat mencapai 50 TPS bagi seorang pengawas melakukan tugasnya. Padahal, jumlah tenaga yang ada pengawasnya pada tingkat bawah (desa) rata-rata adalah antara 1 sd 5 orang. Di satu sisi, memang peluang terjadinya penyimpangan sangat mungkin untuk dimanfaatkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab. Tindakan ini termasuk oleh oknum petugas yang melakukannya sejak awal berniat untuk memihak secara politik.

Pada saat Pileg 2014, Panwas melakukan pengawasan secara berjenjang, yaitu ketika terdapat temuan, maka diupayakan segera diselesaikan atau direkomendasikan di tingkat desa, yaitu pada saat rekapitulasi di tingkat desa. Kemudian pada saat ada ditemukan pada tahap selanjutnya, maka diupayakan oleh Panwaslu untuk diselesaikan di tingkat kecamatan. Dalam proses penyelesaian semacam ini, tentu wajar muncul perasaan puas atau tidak puas, terutama mereka yang melakukan gugatan atau bersengketa.

Tetapi, Panwaslu berusaha untuk menyelesaikannya. Hal ini juga dapat menimpa bagi partai politik yang mengungkapkan sikap tidak puasnya atas penanganan kasus pemilu yang dihadapinya. Dalam konteks tersebut, para pihak yang bersengketa memang sesuai aturan dapat menempuh cara penyelesaian melalui jalur hukum. Misalnya, ketika penetapan calon terpilih dan partai yang memeroleh kursi, para pihak yang terpilih tadi dapat dianggap belum aman posisinya pada tahapan itu, karena proses gugatan atas dirinya dapat saja terjadi.²⁸

Berikut adalah beberapa data terkait pelanggaran Pemilu yang mengarah pada tindak pidana dan ditangani oleh Polda Bali dalam pelaksanaan pemilu anggota legislatif tahun 2014.

Dalam pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran dan tindak pidana pemilu legislatif 2014 dengan melibatkan unsur Bawaslu/Panwaslu dalam wadah Sentragakkumdu, telah ditemukan dan diterima laporan/aduan tentang terjadinya pelanggaran maupun tindak pidana pemilu, dan kejadian lain secara detail perincian adalah sebagai berikut:

1. Tindak Pidana Pemilu.

Selama pelaksanaan Pengamanan Pemilu Legislatif 2014 di jajaran Polda Bali, secara umum tidak terjadi tindak pidana yang menonjol yang berdampak pada pelaksanaan pengamanan Pemilu 2014, tetapi tindak pidana Pemilu legislatif yang dilaporkan oleh masyarakat/parpol kepada Panwaslu maupun Bawaslu dan diteruskan ke Penyidik Penegakan Hukum (Gakkum) dan dilakukan proses penyidikan oleh jajaran Polda Bali adalah sebagai berikut:

NO	SATKER	TP. PEMILU	MODUS
1	Polda Bali	-	-
2	Kota Denpasar	3	1. Akui sebagai orang lain 2. Politik uang 3. Coblos 2x
3	Kab. Badung	-	
4	Kab. Tabanan	-	
5	Kab. Jembrana	-	

²⁸ *Ibid.*

6	Kab. Buleleng	-	
7	Kab. Bangli	2	1. Politik uang 2. Hilang hak orang lain
8	Kab. Karangasem	-	
9	Kab. Klungkung	1	Rusak alat peraga kampanye
10	Kab. Gianyar	1	Rusak alat peraga kampanye
JUMLAH		7	

Secara rinci dari tindak pidana tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Surat Nomor: 005/Panwasli-GR/X/2013 tanggal 30 Oktober 2013, dan LP No: LP-B/113/X/2013 / Bali/Res Gianyar, Tanggal 31 Oktober 2013:

Kasus yang Terjadi:

Perusakan alat peraga kampanye (BALIHO).

Waktu Kejadian:

Sabtu, 26 Oktober 2013, Pukul 22.48 WITA.

Tempat kejadian:

Pasar Bitra Jaba Puri, Jl. Dauh Uma dan Banjar Lokserana Gianyar.

Pasal:

229 jo. pasal 86 (1) huruf g UU RI No 8 th 2012.

Barang Bukti:

2(dua) buah baliho, ukuran 3mx3m robek, 1(satu) unit sepeda motor, berikut STNK, dan satu celurit.

Uraian Singkat Kejadian:

Pada hari Sabtu tanggal 26 Oktober 2013, pukul 22.48 Wita, di Pasar Bitra Jaba Puri, Jl. Dauh Uma dan Banjar Lokserana Gianyar, telah terjadi pengeruskan alat peraga kampanye (baliho) dengan cara dirobek dan kemudian dibuang dipinggir jalan oleh pelaku yang datang dengan mengendarai kendaraan bermotor roda dua.

Perkembangan kasus:

Telah divonis selama 6 bulan, dengan masa percobaan berakhir selama delapan bulan dan denda Rp1.000.000,-

- b. Surat Nomor: 55/SP/Panwaslu-Klungkung/Pileg/III/2014 tanggal 19 Maret 2014, dan LP:B/75/III/2014/BALI/RES KLK Tanggal 19 Maret 2014.

Kasus yang Terjadi:

Pencabutan, perusakan, pembakaran alat peraga kampanye.

Waktu Kejadian:

Hari Selasa tanggal 11 Maret 2014, di Dusun Pagutan Desa Banjarangkan Kec. Banjarangkan Kabupaten Klungkung.

Tempat kejadian:

Dusun Pagutan Desa Banjarangkan Kec. Banjarangkan Kabupaten Klungkung.

Pasal:

Pasal 299 jo.pasal 86 ayat (1) huruf g UU No. 8 Tahun 2012.

Barang Bukti:

1(satu) lembar gambar baliho yang terbakar dan abu bekas pembakaran.

Uraian Singkat Kejadian:

Pada hari Selasa tanggal 11 Maret 2014 pukul 23.30 Wita, di Dusun Pagutan Desa Banjarangkan Kec. Banjarangkan Kabupaten Klungkung Saksi telah melihat 2 orang tersangka telah mencabut dan merusak bendera parpol yang terpasang di TKP, kemudian tersangka membakar alat peraga parpol tersebut, dengan kejadian itu kemudian saksi mengambil sisa alat peraga dan melaporkannya ke Panwas untuk di proses.

Perkembangan:

Telah divonis 4 bulan penjara, percobaan 6 bulan dan, denda Rp.1.000.000,- atau kurungan 2 bulan.

- c. Surat Nomor: 09/panwaslu-Bgl/IV/2014 tanggal 11 April 2014, dan LP Nomor: LP/45/IV/2014/Res Bgl, tanggal 5 April 2014:

Kasus yang Terjadi:

Dugaan pelanggaran tindak pidana pemilu (*money politics*)

Waktu Kejadian:

Rabu, 8 April 2014.

Tempat kejadian:

Br. Landih Ds. Landih Kec/Kab. Bangli.

Pasal:

310 ayat (2) jo pasal 84 UU RI No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu.

Barang Bukti:

Uang Rp900.000,-

Uraian Singkat Kejadian:

Pembagian uang kepada beberapa warga desa Landih masing-masing Rp900.000,- dan mengarahkan untuk mencoblos/memilih caleg DPRD dari partai tertentu, kemudian melaporkan kejadian tersebut ke Panwaslu Bangli.

Perkembangan:

Tersangka telah divonis dengan penjara 4 bulan dengan masa percobaan hukuman 8 bulan dan denda Rp4.000.000,- subsidi 1 bulan kurungan.

- d. Surat Nomor: 12/Panwaslu-Bgl/IV/2014, tanggal 14 April 2014, dan LP Nomor: LP/46/IV/2014/Bali/Res Bangli tanggal 14 April 2014:

Kasus yang Terjadi:

Dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilih atau dengan sengaja menghalangi seseorang yang akan melakukan hak untuk memilih, melakukan kegiatan yang menimbulkan gangguan ketertiban dan ketentraman pelaksanaan pemungutan suara.

Waktu Kejadian:

Rabu, 9 April 2014

Tempat kejadian:

TPS IV Br. Pengiangan Kawan Desa Pengiangan Kec. Susut Kab. Bangli.

Pasal:

292 dan atau pasal 308 UU RI No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Barang Bukti:

1(satu) lembar KTP atas nama pelaku.

1 (satu) lembar Kartu Keluarga.

Uraian Singkat Kejadian:

Saat mendaftar di TPS datang teriapor dan memerintahkan KPPS agar tidak menggunakan hak pilihnya karena tidak terdaftar sebagai pemilih dan bukan merupakan warga setempat sehingga pelapor kehilangan hak pilihnya.

Perkembangan:

Berkas sudah tahap II dan tinggal menunggu sidang vonis.

- e. Surat Nomor: 044/Panwaslu-Badung/IV/2014 tgl 14 April 2014, dan LP Nomor: LP/01/IV/2014/Gakkumdu Denpasar Tanggal 14 April 2014:

Kasus yang Terjadi:

Dengan sengaja Pelaku melakukan pencoblosan dengan menggunakan formulir C6 milik orang lain dalam pelaksanaan pemungutan suara.

Waktu Kejadian:

Rabu, 9 April 2014

Tempat kejadian:

TPS 56 dan TPS 57 Banjar Bhuana Gubug, Perum Puri Gading Desa Jimbaran Kuta Selatan Kabupaten Badung.

Pasal:

Pasal 310 UU RI No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu

Barang Bukti:

6 lembar Formulir C6, dan KTP para pelaku.

Uraian Singkat Kejadian:

Pada hari Rabu tanggal 9 April 2014 kelima orang tersangka telah didatangi oleh seseorang yang mengajak untuk melakukan pencoblosan di TPS 56 dan 57, kemudian orang tersebut membagikan formulir untuk melakukan pencoblosan dan menjanjikan uang masing-masing Rp100.000, untuk memilih salah satu celeg dari partai tertentu.

Perkembangan:

Sudah tahap II ke JPU.

- f. Surat Nomor: 220/Panwaslu-Dps/IV/2014 tanggal 14 April 2014, dan LP Nomor: LP/02/IV/2014/Gakkumdu Denpasar Tanggal 15 April 2014:

Kasus yang Terjadi:

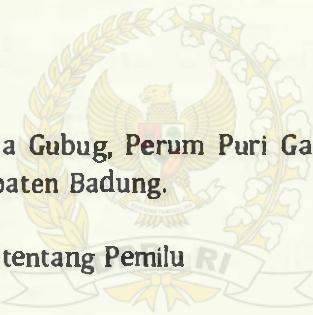
Dengan sengaja pada masa tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang/materi lainnya kepada pemilih secara langsung atau tidak langsung untuk memilih partai peserta Pemilu tertentu dan atau calon anggota DPD tertentu.

Waktu Kejadian:

Selasa, 8 April 2014

Tempat kejadian:

Jalan. A Yani Denpasar.



Pasal:

310 ayat (2) UU RI No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu.

Barang Bukti:

- Uang tunai Rp 900.000,-
- 1 (satu) lembar contoh surat suara partai PKS caleg Drs. Hilman Bany.
- 1 (satu) lembar contoh surat suara partai PKS caleg H. Mujiono.

Uraian Singkat Kejadian:

Pada hari Senin tanggal 7 April 2014 saat pelapor sedang berada di Jalan A. Yani melihat pelaku sedang membagikan uang kepada masyarakat setempat dan meminta untuk memilih salah satu caleg tertentu sebagai calon anggota DPD dari salah satu Partai, kemudian pelapor melaporkan kejadian tersebut kepada Panwaslu Kota Denpasar untuk dilakukan proses lebih lanjut.

Perkembangan:

Berkas masih dilengkapi karena ada kekurangan saksi yang melihat kejadian tersebut sebagaimana petunjuk jaksa dalam P-18.

- g. Surat Nomor: 05/TM/PILEG/IV/2014 dan LP Nomor: LP/03/IV/2014/Gakkum/Resta DPS, Tanggal 27 April 2014.

Kasus yang terjadi:

Memberikan suara lebih dari satu kali.

Waktu kejadian:

9 April 2014.

Pasal:

310 UU. No. 8 tahun 2012.

Barang bukti:

Fotocopy DPT TPS 26, dan daftar hadir TPS 27 yang dilegalisir.

Uraian singkat kejadian:

Adanya pelaku memberikan suaranya lebih dari satu kali di TPS yg berbeda, pada pemilu legislatif tanggal 9 april 2014.

Perkembangan:

Berkas sudah dinyatakan lengkap atau P-21, dan tinggal proses pelimpahan tersangka dan barang bukti kepada JPU.

B. Provinsi Papua

1. Kesiapan Bawaslu dan Panwaslu

Dianggap bahwa melihat kondisi di Papua, cukup lain dibandingkan daerah lain di luar Papua. Pengalaman dalam pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2014 lalu, menunjukkan kesukaran yang sangat berat secara teknis berhadapan dengan kondisi yang ada. Bagi petugas di lapangan, kalau dengan pemilu saling dipisah saja sudah sedemikian berat bagi penyelenggara di lapangan, apalagi kalau pemilu itu digabungkan secara serentak proses pelaksanaannya. Hambatan dalam proses penanganan pelanggaran, biasanya banyak terjadi bagi penyelenggara di lapangan di tingkat bawah. Risiko perjalanan dengan jarak tempuh yang jauh, kondisi keamanan yang sewaktu-waktu secara lokal dapat mengancam keselamatan jiwa petugas, dan tingkat kemahalan yang tidak sebanding dengan biaya yang ditetapkan, adalah menjadi alasan dari kemungkinan kurang positifnya situasi saat pemilu serentak dijalankan. Tetapi kekhawatiran di tingkat bawah ini justru berbanding terbalik dengan pandangan di tingkat provinsi, bahwa dengan dilakukannya pemilu serentak, maka masyarakat tidak perlu terlampau berlama-lama menghadapi ketegangan pemilu dan pihak penyelenggara justru dapat lebih efektif dalam mengembangkan tugasnya. Artinya, beban yang ditanggung didorong untuk langkah "harus sekali jadi dilakukan", dan bukan harus menunggu dalam jangka waktu tertentu. Meskipun bagi pihak penyelenggara di tingkat provinsi, disadari pula bahwa di sisi lain tentu beban tanggungjawab dalam proses pelaksanaan pemilu serentak ini juga dianggap menjadi hal yang tidak ringan saat dijalankan tugasnya.

Kelengkapan dokumen dapat menjadi persoalan tersendiri bagi para petugas di lapangan saat terjadi proses penanganan dugaan pelanggaran. Bagi pengawas di lapangan sukar sekali memperoleh formulir C1, yang dijadikan pegangan, apabila hanya data yang dipegang dari versi caleg. Para pengawas di tingkat bawah diakui mengalami situasi yang sulit dan cukup kewalahan untuk mengatasinya. Hal ini artinya, dokumen hasil pemilu di setiap TPS pun sukar diperoleh. Sehingga, kalau ingin memperkarakannya ke jalur hukum juga akan menemui kesulitan mengingat bukti-bukti

yang kurang kuat.²⁹ Kadangkala pemahaman dari petugas pelaksana pemilu di TPS, KPPS, PPS yang beragam atau bahkan ada yang masih kurang memenuhi standar kompetensi profesional, juga menjadi kesukaran tersendiri bagi panwas untuk melaksanakan tugasnya. Bahkan, pada kasus-kasus tertentu harus mengejar dan sedikit memaksa bagi Panwas dalam rangka memperoleh formulir C1.³⁰ Namun diingatkan, kondisi demikian apakah karena disebabkan faktor pemahaman petugas terhadap aturan yang masih kurang atau memang disengaja karena kepentingan tertentu, jelas masih harus diteliti lebih lanjut. Hal ini terutama terjadi bagi TPS yang berada di lokasi tergolong terpencil di pegunungan. Ini cukup kontras kalau dibandingkan koordinasi antar petugas yang berada di kawasan pantai dan daerah perkotaan yang cenderung relatif baik.

Rekrutmen untuk petugas PPD sama seperti yang dilakukan di daerah-daerah lainnya di Indonesia, hanya saja bagi petugas di tingkat bawah seperti halnya di kawasan perkampungan pasti melibatkan tokoh-tokoh masyarakat di desa tersebut. Untuk pengawasan, sistem pemilu yang ditetapkan secara nasional diakui tidak dapat diterapkan secara penuh di lapangan, seperti halnya Papua, karena hal ini terkait dengan sistem budaya yang sangat beragam. Hal ini kalau terjadi perbedaan atau penyimpangan, perlu dilakukan cara dan bentuk teguran yang tepat, karena kalau dilakukan dengan cara yang terlalu berlebihan, akan berhadapan dengan resiko tertentu. Bahkan, risiko itu dapat sampai berupa kematian bagi pihak yang melakukannya. Sehubungan dengan resiko yang tinggi bagi petugas lapangan pemilu di Papua, maka pengawas pemilu di tingkat bawah sering mengeluhkan mengapa mereka tidak dimasukkan ke dalam program asuransi (khusus tentang pemilu). Pekerjaannya yang sangat beresiko dengan medan wilayah dan masalah yang dihadapi, apalagi dengan ditambah kondisi perolehan honor pengawas pemilu yang tergolong kecil, semakin memperkuat alasan pentingnya asuransi tersebut. Masalah honor petugas selama ini cenderung disamaratakan secara nasional. Hal ini juga menyulitkan petugas pengawas lapangan. Dari pelaksanaan tugas aparat penyelenggara pemilu di tingkat KPPS, misalnya sebagaimana

²⁹ Wawancara dengan Panwaslu Kabupaten Jayawijaya, Wamena 18 Juni 2014.

³⁰ Ibid.

di kawasan pegunungan Bintang, untuk mencapai satu kampung ke kampung yang lain diperlukan perjalanan selama 3 hari.³¹

Risiko tinggi bagi petugas dalam pemilu di lapangan merupakan hal penting untuk diperhatikan, mengingat Papua di beberapa kawasan tertentunya memiliki catatan sejarah konflik yang diwarnai kekerasan. Hasil penelitian Tim Papua LIPI (2004) menjelaskan bahwa sumber konflik Papua mencakup empat isu strategis sebagai berikut, yaitu sejarah integrasi Papua ke wilayah NKRI dan identitas politik orang Papua, kekerasan politik dan pelanggaran HAM, gagalnya pembangunan di Papua, dan inkonsistensi Pemerintah dalam implementasi Otsus, serta marginalisasi orang Papua. Secara historis, penafsiran terhadap sejarah integrasi, status politik, dan identitas politik Papua muncul sebagai hasil pertarungan politik kekuasaan pada masa dekolonialisasi Papua. Sedangkan kekerasan politik dan kegagalan pembangunan merupakan implikasi dari penerapan rezim autoritarian Orde Baru. Sementara itu, inkonsistensi pemerintah dalam implementasi kebijakan otonomi khusus (Otsus) lebih merupakan persoalan yang muncul pada masa pasca Orde Baru.³²

Dalam konteks identitas politik komunitas dan tuntutan pemilu secara demokratis, pengaturan yang spesifik pemilu papua, cenderung dianggap kurang tepat diterapkan kalau sistem noken masih diterapkan. Sistem *noken* yang berlaku sekarang dengan sistem *noken* di masa lampau, adalah berbeda. Alasannya, sistem *noken* dalam pemilu saat sekarang sudah disusupi oleh kepentingan politik uang. Kalau dulu, memang *noken* murni untuk memilih kepala suku, tetapi dihadapkan dengan resiko pemilu saat sekarang, maka sudah bergeser ke arah *money politics*. Politik uang semakin marak apakah dalam pemilu maupun pilkada. Sistem *noken* merupakan salah satu persoalan yang belum selesai diputuskan sampai saat ini. Masyarakat setempat yang memberikan hak suaranya diwakilkan kepada kepala suku, membuat demokrasi menjadi terbatas. Memilih caleg misalnya masih menjadi persoalan tersendiri, apalagi mereka belum tentu semua bisa membacanya secara baik. Sistem

³¹ Wawancara dengan Anggota Bawaslu Provinsi Papua, Jayapura 16 Juni 2014.

³² Muridan S. Widjojo, *Papua Road Map: Negotiating The Past, improving the Present and Securing the Future*, kerjasama LIPI, Yayasan Tifa, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, h. 6-7

noken memang di satu sisi dapat menjawab kebutuhan, tetapi di sisi lain mudah dimanipulasi. Siapa yang mempunyai uang dapat memperoleh suara besar dengan menguasai kepala suku.³³

Sistem *noken* dalam pemilu, sebenarnya sudah digunakan pada waktu pelaksanaan pemilu pertama dalam sejarah Indonesia tahun 1955, tetapi di Papua pertama kali digunakan dalam pemilu tahun 1977. Sistem *noken* digunakan sebagai kotak suara melalui keputusan dari pihak yang disebut sebagai “*big man*” yaitu melalui kepala suku. Waktu itu yang digunakan adalah memilih partai, bukan memilih calon. Sistem *noken* berlaku hingga saat sekarang ini. Setelah melalui beberapa kali pelaksanaan pilkada, terutama di kawasan Pegunungan Tengah, kemudian sampai tahun 2010, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 47 dan 48, sistem *noken* di gunakan dalam pemilu nasional di Pegunungan Tengah dan Kabupaten Yahukimo. Artinya dari pengalaman saat pelaksanaan pemilu dan pilkada tersebut, sistem *noken* secara resmi diakui. Tetapi dalam pelaksanannya, di beberapa kabupaten, tetap digunakan, proses penggunaan *noken* menurut KPU, yaitu sebagai alat pengganti kotak suara, bukan sebagai komitmen. Masalah komitmen sebagai warga masyarakat, cenderung dibuka ruang untuk di luar kelembagaan pemilu, di mana pihak penyelenggara diperkenankan berkomitmen dalam kelompok, untuk memilih seseorang. Misalnya, dalam satu TPS ada 400 orang, administrasi TPS nya tetap jalan di tengah peluang bagi pemilihan kepada tokoh yang didelegasikan, dengan persyaratan formulir C 1 nya harus lengkap. Tetapi fakta dilapangan dapat ditemui persoalan bahwa terjadi kekuranglengkapan dari dokumen formulir dimaksud dalam proses pemenuhan persyaratannya bagi pihak yang mendelegasikan penggunaan surat suara di tempat pemungutan suara.³⁴

Sementara itu, dalam rangka memperkuat pengawasan pemilu, di Papua, ketika penyelenggaraan pemilu legislatif 2014, dibentuk kelembagaan tambahan dalam rangka keperluan dimaksud. Kelembagaan tersebut adalah berupa posko sebagai gabungan dari pihak pemda, TNI, dan Polri, kejaksaaan tinggi, BIN, dalam rangka tugas pemantauan dan pelaporan (sesuai dengan Inpres

³³ Wawancara dengan Redaktur Harian *Cendrawasih Pos*, Jayapura 17 Juni 2014.

³⁴ Wawancara dengan mantan Ketua KPU Kabupaten Yalimo, Jayapura 19 Juni 2014.

No. 2 Tahun 2013). Langkah-langkah ini terkait pemetaan dan penanganan persoalan politik dan wawasan kebangsaan secara umum. Dasarnya menggunakan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dan secara keseluruhan anggotanya berjumlah 45 orang. Bantuan anggaran dalam rangka pengamanan pemilu, dan fihak pengelola anggarannya adalah KPU.³⁵ Sedangkan, kalau fokus mengenai keberadaan Sentra gakkumdu, sebenarnya juga terkait pelaksanaannya kendala-kendala hingga sampai pada tahapan akhir pelaksanaannya. Tetapi, secara umum, di Papua dan Papua Barat dalam penegakan hukum, melalui Sentra gakkumdu, memang berjalan, hanya saja beberapa di antaranya dalam pelaksanaannya cenderung menunjukkan gejala "ada tetapi sebenarnya tidak ada". Gejala ini terjadi di beberapa kabupaten, yang ironisnya dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya, justru dianggap sudah sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang ada.

Sentra gakkumdu sebagai sebuah lembaga di bawah Bawaslu baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dan pada dasarnya meneliti sebagai kepanjangan tangan dari Bawaslu, untuk kemudian memilah-milah, mana yang direkomendasikan untuk dikembalikan ke KPU atau sebaliknya harus dieksekusi, dan mana yang diteruskan ke Reskrim Polri, untuk ditindaklanjuti sesuai dengan hukum dalam rangka proses penyelidikan dan penyidikan. Kemudian, Sentra gakkumdu juga memilah mana bakal perkara yang belum lengkap persyaratannya, atau dapat dianggap tidak sesuai dengan data dan fakta. Kejelasan atas rangkaian pemenuhan unsur ketentuan ini menjadi wajib, agar nantinya ketika sudah diputuskan apakah sebagai tindak pelanggaran administrasi atau mengarah pada pidana, maka petugas dapat memprosesnya lebih lanjut. Pemenuhan rangkaian ketentuan ini sekaligus juga mengandung posisi yang *crusial*, karena kalau adanya kasus dugaan pelanggaran yang masuk ke Sentra gakkumdu, tidak jarang berhadapan dengan batas waktunya yang sudah sangat sempit, misalnya hanya sehari menjelang batas kadaluwarsa kasus yang harus ditangani.³⁶

³⁵ Wawancara dengan Kasubag Hubungan Antar Lembaga suprastuktur Politik, Bakesbangpol Provinsi Papua, Jayapura 19 Juni 2014

³⁶ Wawancara Wakil Direktur Reserse Krimum, Polda Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Secara umum kasus-kasus pelanggaran berupa kecurangan semacam ini sangat banyak jumlahnya. Contohnya saat pemilu anggota legislatif tahun 2014, yaitu di sekitar kota Jayapura, lembaran C 6 yang diperdagangkan, yaitu sebagai lembaran berupa pemberitahuan semacam undangan bagi pemilih, yang tidak harus tertulis dan ada kasus yang dipertukarkan secara tidak bertanggungjawab. Kasus lainnya, adalah petugas yang seharusnya mengecek secara detail mengenai pemilih ternyata tidak melakukan tugas pemeriksaan di DPT-nya, siapapun yang datang ke TPS dipersilakan masuk dan menggunakan hak suaranya, tanpa dilihat namanya tertera di DPT atau tidak terlebih dahulu. Kasus lainnya, misalnya, ada pemilih yang menggunakan "*minyak tawon*" pada saat pemungutan suara, sehingga ketika salah satu jarinya sudah dicelupkan pada tinta pemilu, namun kemudian dapat dibasuh dengan minyak itu, sehingga tanda sudah memilih menjadi hilang. Artinya, sejak awal memang sudah diniatkan untuk berbuat kecurangan, yaitu dengan tidak mau untuk dapat diberikan tanda sudah memilih oleh petugas TPS. Kemungkinan atas cara yang curang ini, semakin terbuka luas karena secara teknis kalau tangan manusia sudah diolesi minyak, apapun dioleskan, seperti halnya dicelupkan tinta pemilu, jelas tidak akan melekat³⁷ Di Jayapura Utara, politik patronase berkembang dan dianggap sebagai hal yang lumrah. Beberapa caleg yang bersaing mengaku terlibat politik uang, meskipun mereka masih malu-malu dan berusaha menyembunyikan perilaku politik pembagian uangnya. Para caleg itu menilai pemberian uang dalam pemilu dianggap sebagai salah satu cara mengikat loyalitas antara dirinya dengan para pemilih. Meskipun fenomena politik demikian bersifat tipikal, namun modus operandinya sangat beragam. Para caleg menyebutkan bahwa mereka memberikan bantuan karena menanggapi permintaan-permintaan, dan juga melayani permintaan para pemilih secara individu.³⁸

³⁷ Wawancara dengan Turwinto, Anggota KPU Provinsi Papua, Koya, 17 Juli 2014.

³⁸ Ridwan, "Jayapura Utara, Papua: Membeli Pemilih dan Penyelenggara Pemilu", dalam Edward Espinall dan Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientilisme pada Pemilu Legislatif 2014*, PolGov, Yogyakarta, 2015.h. 497.

Kalau disebutkan kriteria pemilu yang luber jurdil sebagai landasan ukurannya, dalam realitas pelaksanaan bisa menjadi sangat relatif sifatnya. Misalnya, di Kabupaten Jayawijaya, ditemui adanya beberapa kebocoran, dan masalah ini juga berkaitan dengan kendala kesulitan teknis dan geografis yang dihadapi dalam proses penyelenggarannya. Karakteristik kewilayahan juga diwarnai oleh tingkat pemahaman politik masyarakat di daerah yang cenderung rendah, sehingga terjadi pro dan kontra terkait sistem *noken* yang digunakan dalam pemilu. Di samping itu, faktor kesiapan dan pemahaman tugas dan kewenangannya dari petugas penyelenggara pemilu, sistem penyelenggaranya itu sendiri dan pemahaman mereka dalam menerjemahkan berbagai regulasi pemilu di tingkat lapangan. Hal ini seringkali berjalan secara setengah-setengah terkait tingkat pemahaman petugas penyelenggara pemilu.³⁹

2. Sinergi Penyelenggara dengan Aparat Penegak Hukum

Fakta yang terungkap dalam sidang kode etik yang digelar Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) pada tanggal 21 Juni 2014, di Jayapura, menunjukkan bahwa adanya kasus penyuapan dalam pemilu legislatif 2014 di Papua. Kasus ini adalah terungkapnya Ketua KPU Tolikara, Hosea Genongga, yang diduga menyupap 46 ketua panitia pemilihan distrik untuk memenangkan Willem Ansanay, calon anggota DPR dari Partai Demokrat. Aksi ini dilakukan oleh Hosea beberapa hari sebelum pelaksanaan pemilu legislatif di wilayah itu. Salah seorang ketua panitia pemilihan distrik setempat di Kabupaten Tolikara, mengatakan, Ketua KPU Tolikara memberikan Rp50 juta ke setiap ketua PPD dengan permintaan mereka mengalihkan suara bagi Willem Ansanay, caleg dari Partai Demokrat. Hal tersebut terjadi justru setelah dilakukan bimbingan teknis para petugas di Wamena, Jayawijaya, 5 April 2014.⁴⁰

Menurut Deerd Tabo, yang melaporkan masalah ini, KPU Tolikara juga tidak memberikan formulir berita acara pengesahan hasil pemilu DPD dan DPR ke semua DPD hingga 8 April 2014. Pemungutan suara juga tidak dilakukan di distrik yang berada di luar Karubaga, ibukota Kabupaten Tolikara. Mereka hanya mengisi berita

³⁹ Wawancara dengan Sekda Pemkab Jayawijaya, Wamena, 18 Juni 2014

⁴⁰ "Ketua KPU Tolikara Suap 46 Ketua PPD", *Cenderawasih Pos*, 20 Juni 2014.

acara untuk DPRD Kabupaten Tolikara dan DPR Provinsi Papua, tetapi tidak memperoleh infomasi pelaksanaan pleno rekapitulasi suara di tingkat kabupaten. Secara tiba-tiba dalam kondisi demikian, seluruh komisioner KPU Tolikara langsung menuju Jayapura dengan membawa hasil suara dari 46 distrik yang ada. Salah seorang saksi di persidangan itu, Rahmat Kogoya mengungkapkan dugaan keterlibatan Bupati Tolikara, Usman Genongga Wanimbo, yang difasilitasi Ketua KPU Tolikara Hosea Genongga, turun ke seluruh distrik pada 9 April 2014. Bupati Tolikara, Usman Genongga, dengan menggunakan helikopter mengunjungi seluruh distrik di Tolikara, seperti halnya Umagi, Wari, Bogonuk, dan Wina. Dirinya membagikan uang ke kepala kampung dengan permintaan memilih caleg dari Partai Demokrat. Kebetulan Bupati Tolikara, Usman Genongga Wanimbo, adalah juga sekaligus merupakan Ketua DPD Partai Demokrat di Kabupaten Tolikara.⁴¹

Secara keseluruhan, dugaan pelanggaran pemilu, adalah berjumlah 15 kasus, yang 11 kasus di antaranya adalah ditangani oleh fihak Polda. Bagi fihak unsur kepolisian di Sentra gakkumdu, Undang-Undang Pemilu dianggap demikian signifikan muatannya dengan persoalan keterbatasan waktu dalam proses penanganan perkarayang masukdan nantinya kalau memenuhi persyaratan akan disidangkan. Para petugas juga harus turut hadir dan artinya terbang ke Jakarta, kalau terjadi sidanggugatan di MK. Di tengah keterbatasan seperti halnya tentang anggaran, aparat harus mengawal proses penanganan gugatan. Dari jumlah perkara yang masuk dan masuk status P21 atau lengkap persyaratan administrasinya, adalah 7 kasus dan di antaranya 5 kasus dinyatakan sudah memasuki pemeriksaan berkas perkara.⁴²

Tabel berikut menggambarkan tindak pelanggaran pemilu anggota legislatif 2014 yang ditangani Polda Papua dan data mengenai data tindak pidananya yang diteruskan ke Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri).

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Wawancara dengan salah seorang petugas dari Sentragakumdu, Jayapura 19 Juni 2014.

**Tabel 1: Data Pelanggaran Pemilu Anggota Legislatif 2014
yang ditangani Polda Papua dan jajarannya**

No.	Status Dasar Penerusan dari Pengawasan dan Laporan Polisi	Tindak Pidana	Pasal	Kejadian	Keterangan
01	Lengkap	Kampanye di luar jadwal	Pasal 276 UU No. 8 Tahun 2012	Tersangka/oknum caleg partai diduga pelakunya	P-21 (sudah tahap II)
02,	Lengkap	Politik uang	Pasal 310 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2012	Tersangka/pelaku Partai Peserta Pemilu	P-21 (sudah tahap II)
03.	Lengkap	Perubahan perolehan suara	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Laporan dari Hasil pleno KPU Boven Digoel	P-21 (siap tahap II/tetapi tersangka meninggal dunia)
04.	Lengkap	Hilangnya berita acar Hasil Rapat Pleno tingkat KPPS, PPS, dan PPD.	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Meliputi 6 distrik (Bonggo, Bonggo Timur, Pantai Timur, Pantai Timur Barat, Distrik Tor, Sarmi Selatan	P-21 (tersangka berada di Jakarta)
05.	Lengkap	Pleno penetapan KPU Puncak Jaya tidak sesuai hasil Rekapitulasinya.	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Pleno dianggap dilakukan sepihak pada 15 Mei 2014,	Tahap 1 (4 orang tersangka)

06.	Lengkap	Pleno penetapan KPU Boven Digoel tidak sesuai hasil Rekapitulasinya.	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Dugaan pelanggaran yang berakibat penetapan perolehan kursi terpilih.	Tahap 1 (2 orang tersangka)
07.	Lengkap	Kasus pemindahan dan penggabungan suara partai	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Kerugian bagi partai yang tidak memperoleh kursi dan menuntut untuk dikembalikan.	P-21 (5 orang tersangka)
08.	Lengkap	Kinerja KPU Yahukimo	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Berita acara perolehan suara tidak ditandatangani oleh 12 saksi parpol	Tahap 1 (5 orang tersangka)
09.	Lengkap	Penggelembungan suara	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Tindak pidana rekapitulasi tingkat provinsi (DB) yang dibacakan dan ditetapkan KPU Kab. Sarmi	Tahap 1 (5 orang tersangka)
10.	Lengkap	Penggelembungan suara	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012	Penetapan kursi calon anggota DPRD terpilih tanpa dasar hasil Rekapitulasi KPU di Kenyam, Kab. Nduga tanggal 24 April 2014	Tahap 1 (5 orang tersangka)
11.	Lengkap	Pencoblosan dua kali di dua TPS berbeda	Pasal 310 UU No. 8 Tahun 2012	Kejadian di TPS Yamerwa dan TPS Sauyas pada 9 April 2014.	P-21 (Tahap II/Polres Sepiori/1 orang tersangka)
12.	Lengkap	Politik uang	Pasal 301 ayat (3) UU No. 8 Tahun 2012	Pembagian uang di sekitar sebuah TPS, di Kab. Biak	P-21/Tahap 2 (satu orang tersangka)

13.	Lengkap	Menempel ulang stiker di atas stiker partai yang sudah ditempel	UU No. 8 Tahun 2012	Melibatkan oknum dari partai peserta.(di Kab. Manokwari)	Dikembalikan (tidak cukup bukti)
14.	Lengkap	Politik uang	Pasal 301 UU No. 8 Tahun 2012	Pembagian uang di sekitar TPS (di Kab. Manokwari)	Tahap 1
15.	Lengkap	Surat suara sudah terlebih dahulu dicoblos sebelum pemilu.	Pasal 308 UU No. Tahun 2012.	Melibatkan seorang Ketua KPPS setempat.	Dikembalikan karena tidak cukup bukti.
16.	Lengkap	Kasus kekurangan surat suara di TPS tertentu.	Pasal 292 UU No. 8 Tahun 2012	Kejadian di suatu TPS di Kota Wamena	Dikembalikan karena tidak cukup bukti
17.	Lengkap	Menyembunyikan logistik pemilu	UU No. 8 Tahun 2012	Temuan anggota Panwaslu (Kah. Jayawijaya)	Dikembalikan karena tidak cukup bukti
18.	Lengkap	Pelimpahan suara di Kab. Mappi	Pasal 312 UU No. 8 Tahun 2012.	Pelimpahan suara caleg tertentu	Dikembalikan ke Bawaslu Provinsi karena pelapor tidak datang ke SPKT.
19.	Lengkap	Surat undangan untuk pencoblosan diperjualbelikan untuk para caleg.	UU No. 8 Tahun 2012	Melibatkan seorang Ketua KPPS (di Kah. Nabire)	P-21 (tahap II)

Sumber: Dirreskrimum, Polda Papua.

**Tabel 2: Tindak Pidana Pemilu Anggota Legislatif
Yang Diteruskan Polda Papua ke Mabes Polri**

No.	No. Penerusan Pengawasan Bawaslu/ Panwasdan No. Laporan Polda	Perkara	Proses	Keterangan
1.	Lengkap	Caleg yang kampanye di luar jadwal 16 Maret 2014	Tahap II	P-21
2.	Lengkap	Politik uang (Distrik Jayapura Utara)	Tahap II	P-21
3.	Lengkap	Perubahan perolehan suara caleg (Kab. Boeven Digoel)	Tahap II	P-21 (tersangka meninggal dunia)
4.	Lengkap	Hilangnya berita acara hasil rapat pleno KPPS, PPS, dan PPD (distrik)	Tahap II	P-21 (tersangka berada di Jakarta)
5.	Lengkap	Pencoblosan 2 kali di 2 TPS berbeda	Tahap II	P-21
6.	Lengkap	Politik uang (Kab. Biak)	Tahap II	P-21
7.	Lengkap	Pemindahan, penggabungan suara	Tahap II	P-21 (tersangka diserahkan
8.	Lengkap	Pengelembungan suara di Kab. Nduga	Tahap I	-
9.	Lengkap	Pengelembungan suara di Kab. Sarmi	Tahap I	-
10.	Lengkap	Kinerja KPU Kab. Yahukimo (Berita Acara Perolehan Suara tidak ditandatangani oleh 12 saksi Parpol di tingkat Provinsi 3 Mei 2014, dan sempat berakibat penundaan Pleno pembacaan hasil suaranya dan penetapan kursi dan calon terpilihnya)	Tahap I	-

Sumber: Dirreskrimum, Polda Papua.

Bebagai masalah dugaan pelanggaran dan proses penanganannya, tidak semuanya bermuara dari Sentra gakkumdu, tetapi pemahaman dari masyarakat sendiri, tentang bagaimana tahapan, batasan waktu yang ditetapkan, hukum acaranya, kadangkala tidak semuanya dipahami secara utuh. Ini terjadi mulai dari tingkat kabupaten/kota dan bahkan sampai ke tingkat provinsi. Dari gejala ini terlihat betapa lemahnya Sentra gakkumdu yang ada di tingkat kabupaten/kota, dan indikasi kelemahan Sentra gakkumdu di Kabupaten/Kota sangat terlihat dari data tentang hampir di semua kasus yang dilaporkan, sampai harus ditangani atau tumpah ke provinsi. Para pengadu kasus-kasus pelanggaran tadi merasa hak-haknya tidak diperhatikan di kabupaten/kota. Sehingga, mereka semua merasa perlu untuk membawanya ke tingkat provinsi. Kegaduhan yang terjadi di Bawaslu dan KPU, sebenarnya tidak perlu terjadi. Pihak penyelenggara pemilu sejak awal berharap agar semua persoalan di kabupaten, harus diselesaikan di kabupaten atau jangan sampai harus di tangani di provinsi. Bahkan di tingkat distrik sekalipun, sejauh mungkin harus diselesaikan di tingkat distrik. Tetapi, dalam kenyataan keharusan ini tidak mampu dijalankan. Hal ini menyebabkan dalam proses penyelesaiannya harus menempuh jalan panjang dan bahkan dapat menjadi tidak maksimal.

Dari pengalaman pelaksanaan pilkada di Papua selama ini, ternyata sempat menyisakan Pilkada di Mimika yang berlarut-larut proses penanganan perkaranya. Bahkan, pelaksanaan tahapan pemilu presiden tahun 2014, yang waktunya saling berdekatan atau bahkan tumpang tindih, proses penanganan kasus pilkada di Mimika masih harus secara simultan ditangani oleh Bawaslu setempat. Sehingga, hal ini menjadi beban berat bagi pihak penyelenggara setempat di tengah tekanan waktu dan tekanan politik dari pihak-pihak yang berkepentingan. Fenomena ini menunjukkan bahwa Bawaslu sebagai salah satu unsur dari Sentra gakkumdu, menjadi tidak bekerja maksimal. Artinya, mereka harus berhadapan dengan berbagai persoalan pemilu yang datang dari kabupaten/kota. Di tengah persiapan padat yang harus dilakukannya menghadapi pilpres dan pileg, belum lagi jarak yang harus ditempuh sangat jauh, termasuk kesibukan menghadapi berbagai sidang gugatan, menyebabkan kesemuanya membuat seolah-olah proses penegakkan hukum tidak berjalan.

Permasalahan intinya bukan hanya pada penyelenggara pemilu saja, karena dari sudut kesadaran masyarakat sendiri masih tergolong rendah. Dalam menghadapi masalah-masalah yang menjadi kendala ini, di sisi yang lain masih ada anggapan bahwa polisi terlalu mencampuri urusan pemilu. Dianggap mencampuri urusan Bawaslu, urusan KPU, karena pada prinsipnya polisi sendiri menunggu Bawaslu mengirim laporan dugaan pelanggaran pemilu. Kalau sudah masuk ke kepolisian dan dianggap memenuhi syarat kelengkapan pengaduan, maka polisi akan memproses lebih lanjut. Dalam kerangka tindak lanjut ini, polisi harus turun langsung ke lapangan, dengan membantu KPU dan Bawaslu. Tugas dalam proses penanganan dugaan pelanggaran ini, bukan perkara mudah diselesaikan, karena banyak hal dapat terjadi, termasuk dengan langkah harus berhadapan dengan massa yang jumlahnya tidak sedikit. Sementara itu, dengan keberadaan jumlah komisioner Bawaslu yang hanya 5 orang, polisi harus membangun komunikasi untuk menyampaikan inti persoalan yang sedang ditangani kepada masyarakat, termasuk demonstrasi. Keberadaan polisi di KPU dan Bawaslu, juga menimbulkan pertanyaan masyarakat, mau apa yang dilakukan polisi dengan berada di kantor penyelenggara pemilu?⁴³

Harus dipetakan, dari pengalaman pemilu legislatif di kawasan Pegunungan Tengah dan kawasan pesisir, yang paling banyak menguras tenaga dan pikiran adalah yang terjadi di daerah pegunungan. Di daerah pegunungan, antar pelaku dan masyarakat pada umumnya mempunyai ikatan kuat kekerabatannya. Sehingga, ketika terjadi masalah tertentu, mereka saling berkomunikasi dengan menggunakan sarana telepon termasuk melalui *hand phone*. Kalau terjadi masalah, maka yang datang memenuhi panggilan hanya beberapa orang saja, tetapi massa pendukung masing-masing sudah siap berada di Jayapura. Langkah mereka ini cenderung karena merasa tidak dilayani maksimal pengaduannya di tingkat kabupaten/kota atau daerahnya. Yang risikan, adalah ketika situasi yang kurang kondusif untuk melakukan proses penanganan di daerahnya, maka Bawaslu melakukan rapat plenonya di bawa ke tingkat provinsi.

⁴³ Wawancara dengan Wakil Direktur Reskrimum, Polda Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

3. Partisipasi Masyarakat

Dalam menyikapi persoalan pemilu, penyelenggara dan aparat kepolisian menanggapinya dengan gaya khas Papua. Kalau menggunakan gaya sebagaimana di daerah lain, maka tindakan terlalu kaku dapat menciptakan aksi kekerasan. Kalau mereka memang salah, biasanya polisi tidak serta merta menyatakan salah, tetapi berusaha terlebih dahulu mencari latar belakang masalahnya secara mendalam dan memahami mengapa hal itu terjadi. Langkah yang digunakan melalui jalur persuasif, misalnya dengan mengundang tokoh masyarakat, tokoh agama untuk membantu polisi dalam rangka situasi tidak terlalu panas.

Hal yang terkait dari upaya membangun sinergi antar aparat masih menjadi persoalan tersendiri lainnya. Panwas berpandangan, pelaksanaan rangkaian bimbingan teknis (bimtek) di tingkat bawah, berjalan kurang maksimal, dan justru memunculkan pertanyaan apakah hal ini memang kesengajaan. Sehingga, terkesan KPU kurang maksimal dalam mensosialisasikan ketentuan dan tata cara pemilu kepada petugas di tingkat bawah, termasuk terkait pengisian dan penggunaan dokumen yang ada.⁴⁴

Di Papua, masyarakat cenderung bersikap yang mereka istilahkan sebagai *gentle man*, sehingga kalau ada laporan dugaan pelanggaran, mereka tidak ada keengganan sama sekali untuk bersaksi. Kuatnya kecenderungan kultur politik semacam itu, semakin didukung oleh adanya ikatan kekerabatan antara saksi dengan para caleg itu sendiri. Masalahnya adalah ketika mereka antusias untuk melaporkan dugaan pelanggaran dan bersaksi kepada aparat, ternyata kurang memiliki dukungan bukti yang memadai.⁴⁵ Sehingga, beberapa laporan harus ditolak oleh Bawaslu, dan bahkan ada juga yang melampaui batas kadaluwarsa waktu pelaporan kasus dan proses penanganannya. Aparat di daerah dengan segala ikatan ketentuan regulasi yang ada, maka sukar memberikan toleransi atas terlampaunya batas waktu dimaksud. Hal ini juga tidak hanya terjadi dalam konteks peran kepolisian, tetapi sejak dugaan pelanggaran dilaporkan masuk ke berkas Bawaslu, sampai kemudian di tahapan pemeriksaan lebih lanjut berkasnya oleh Jaksa. Kemudian, di tingkat

⁴⁴ Wawancara dengan Anggota Panwas Kabupaten Jayawijaya, Wamena 18 Juni 2014.

⁴⁵ Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Jaksa sendiri, yang misalnya saat rapat desk terkait koordinasi antar lembaga dalam proses penanganan perkara, persoalan batas waktu sudah diingatkan agar tidak terlampaui, dan diperlukan koordinasi ulang dalam kerangka Sentra gakkumdu. Hal ini perlu dilakukan agar jangan sampai terulang sebagaimana kasus pelanggaran pemilu legislatif 2014, di mana saksinya harus dibebaskan. Jaksa memang ingin bahwa kalau kasus nya naik untuk ditangani, sudah ada orang yang jelas nantinya dijadikan tersangka dan bahkan terdakwa. Karena keterbatasan waktu dan SDM, kasus naik ke jaksa diperiksa statusnya, tetapi kemudian hakim memutuskan bebas.

Polisi tidak ingin menerima bola panas kasus-kasus pemilu yang terjadi, manakala berbagai persoalan masih dihadapi dalam proses penanganan dugaan perkara pelanggaran pemilu. Resiko kalau hal ini terlalu dipaksakan dengan menerima bola panas, jelas akan berhadapan massa yang mendorong aksi kekerasan. Memang tidak semua massa selalu beringas, karena ada juga yang tetap rasional dan bahkan beberapa di antaranya didampingi oleh akademisi, tetapi tidak sedikit yang abu-abu dan dapat memancing konflik massa.

Dukungan polisi dan TNI terhadap KPU dalam pemilu, karena KPU berfikiran sejak awal bahwa kedua institusi itu selalu mendukung bagi sukses pemilu. Contohnya, sebagaimana di Yahukimo, ketika para komisioner KPU Yahukimo didemo habis-habisan, bahkan pesawat saja tidak bisa mendarat di Yahukimo, bahkan helikopter sekalipun tetap tidak bisa mendarat, terpaksa KPU setempat dengan bantuan dari polisi, para komisioner dan seluruh staf KPU Yahukimo dievakuasi melalui sungai, sampai mencapai kawasan Asmat. Kemudian, dari Asmat KPU meminta bantuan Polda Papua, dan kemudian dikirim pesawat untuk menjemputnya. Fihak TNI sendiri mengingat pesawat miliknya adalah jenis Puma, mengakibatkan tidak bisa untuk menjangkau kawasan tebing dan pegunungan atau daerah pedalaman, seperti halnya Mamberamo dan Waropen, pernah didatangkan pesawat TNI tetapi terlambat datang. Ketika mereka berusaha membantu KPU Yahukimo dan Nduga, pesawatnya didatangkan dari Jakarta, yang dalam keadaan dibongkar, kemudian dirakit di Papua.⁴⁶

⁴⁶ Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Di beberapa tempat di Papua, polisi sangat berperan membantu petugas KPU di lapangan, mengamankan logistik pemilu dan seterusnya, menjaga dan mengawal sampai akhirnya bisa dilakukan pleno kabupaten dan bahkan di pleno provinsi. Adapun hambatan-hambatan yang dihadapi, seperti yang terjadi di Yahukimo, Nduga, Supiori, sebenarnya KPU Papua pernah mengusulkan kepada KPU pusat agar bagaimana caranya KPU Papua diperlengkapi dengan dan membeli sarana transportasi pesawat. Pesawat kecil, lengkap dengan logo KPUnya, kalau saat digunakan keperluan pemilu, misalnya untuk menyalurkan logistik. Pesawat ini dalam pemikiran KPU tidak hanya dapat digunakan secara resmi dalam kegiatan pemilu, tetapi kalau di luar tugas pemilu, pesawat itu bisa digunakan sebagai kepentingan komersial. Kemudian, ketika datang tahapan pemilu kembali, maka pesawat ini akan ditempelkan logo KPU, dan negara diharapkan membiayai kebutuhan pengadaan dan operasional pesawat itu. Status pesawat itu sendiri adalah milik KPU yang nantinya dapat kembali digunakan pada saat siklus penyelenggaraan pemilu berikutnya datang dan menjadi agenda politik nasional. Hingga saat ini, tampaknya usulan KPU Papua tersebut, masih jauh untuk direalisasikan oleh pihak pemerintah pusat melalui KPU di tingkat nasional, dengan alasan keterbatasan anggaran yang dihadapi.

Ruang lingkup jangkauan medan wilayah dengan segala risiko yang harus ditanggung penyelenggara, tampaknya semakin menegaskan karakteristik dukungan yang cukup berbeda antara kesiapan KPU dan Bawaslu beserta jajaran di bawahnya dibandingkan pihak penyelenggara pemilu di kawasan lain di Indonesia. Perlakuan yang tergolong khusus ini ditempatkan sebagai hal yang tidak perlu memancing "kecemburuan" khususnya bagi pihak pengawas pemilu di daerah lain, karena ketika agenda pemilu dan pilkada sudah ditetapkan secara nasional, maka segmentasi atas dukungan kesiapan Pihak penyelenggara justru menjadi hal yang sangat relatif. Dengan rencana pemerintah pusat yang akan melakukan agenda pilkada serentak dan kemudian disusul oleh pemilu nasional serentak, maka pemilihan atas masing-masing unsur pilkada dan pemilu dimaksud tidak lagi menjadi signifikan arti pentingnya bagi biaya yang harus ditanggung untuk pengembangan demokrasi secara sehat di Indonesia.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Penyelenggaraan pemilu di daerah sangat kuat relasinya dengan kultur politik yang tidak hanya dibangun dalam rangka sukses demokrasi pemilu itu sendiri, tetapi juga menyangkut aspek-aspek pembangunan politik secara luas. Dari segi pengawasan pemilu, relasi yang kuat demikian, menempatkan keterlibatan secara luas masyarakat bagi proses penyelenggaran pemilu menjadi sangat dibutuhkan untuk mencegah dan sekaligus dukungan bagi proses penanganan dugaan pelanggaran yang terjadi dalam pemilu. Kebutuhan bagi masyarakat untuk berpartisipasi, juga tidak terlepas dari struktur kewenangan dan organisasi pengawasan pemilu itu sendiri yang cenderung sangat terbatas ruang geraknya.

Di Bali, partisipasi masyarakat meliputi keterlibatan kalangan perguruan tinggi dan komunitas adat yang menjadi salah satu unsur dalam berjalannya mekanisme pemilu agar dapat menghasilkan setiap tahapan yang dapat memiliki nilai-nilai jurdil dan lubernya pemilu. Realitas penyelenggaraan pemilu di lapangan menunjukkan kekhawatiran tersendiri atas keterlibatan komunitas adat semacam itu, karena petugas pengawas di lapangan dapat menjadi segan terhadap para tokoh adat yang berpartisipasi dalam unsur penyelenggara pemilu di tingkat pemungutan suara. Sebaliknya, ada harapan agar keterlibatan dari unsur perguruan tinggi dalam proses penyelenggara pemilu dapat meningkatkan kredibilitas pemilu itu sendiri. Keterlibatan kalangan mahasiswa misalnya, di lapangan sangat penting sebagai bagian dukungan bagi panitia pengawas, karena dirinya terbebas dari "beban mental" kecanggungan ketika berhadapan dengan para tokoh masyarakat yang terlibat sebagai penyelenggara pemilu bagian instrumen KPU. Sehingga, proses pengawasan membuka peluang untuk berjalan relatif efektif, meskipun hal ini berhadapan dengan kendala pengalaman yang minim dari para mahasiswa itu dalam praktik pengawasan pemilu. Hal yang menarik pula, kasus tertentu di Bali ditemukan adanya kebutuhan pelibatan Babinkamtibmas Polri dalam pencegahan dugaan pelanggaran pemilu. Meskipun kasus ini dipandang sebagai hal yang wajar dengan segala kewibawaan aparat dimata publik setempat, pelibatan demikian adalah bersifat anomaly. Ketika hal

itu ditarik menjadi preseden bagi pencegahan pelanggaran pemilu dalam konteks yang luas, maka bahaya mengundang intervensi politik aparat terhadap pemilu justru semakin menguat. Kehati-hatian tampaknya dapat mengawali sebuah bentuk pelarangan tegas bagi pelibatan aparat Babinkamtibmas Polri terhadap pencegahan pelanggaran di setiap tahapan pemilu dalam lingkup daerah bersangkutan di Bali secara keseluruhan.

Peran pemda terutama sangat dirasakan dalam penyelenggaraan pemilu di tingkat kabupaten/kota ke bawah, terutama menyangkut fasilitasi barang dan non fisik bagi KPU dalam menjalankan tugasnya. Tetapi, memang di samping ada kekhawatiran kemungkinan temuan audit secara nasional, kalau proses pengadaannya tidak sejalan dengan aturan, tetapi juga kembali berhadapan dengan kekhawatiran terhadap kemungkinan isu intervensi politik aparat birokrasi sipil dalam pemilu. Sehingga, Panwas dan Bawaslu berusaha menjalin kerjasama dengan pihak-pihak di masyarakat dalam konteks yang luas, terutama dengan peran *watchdog* media massa kalau ada suatu temuan pelanggaran pemilu tertentu.

Adapun di Papua, konteks relasi di atas sangat kuat dilihat dari keterlibatan komunitas adat dalam pemilu, terutama pada konteks penggunaan sistem *noken* yang masih digunakan di beberapa TPS tertentu. Masalahnya, adalah sistem *noken* justru sangat rawan disalahgunakan oleh politisi atau oknum berkepentingan tertentu yang melalui kewenangan dimiliki atau politik uang dengan memanfaatkan otoritas para kepala adat yang sangat menentukan pada tahapan penggunaan suara. Dalam kerangka peran kultur yang sangat kuat dalam penyelenggaraan pemilu, petugas pengawas lapangan dan bahkan para komisioner pelaksana dan pengambil kebijakannya di Bawaslu dan Panwaslu, harus berhati-hati saat menemukan persoalan terkait tugas dan kewenangannya. Kehati-hatian diperlukan, mengingat kalau digunakan secara kaku, dapat mengakibatkan konsekuensi yang membahayakan tidak saja bagi diri petugas bersangkutan, tetapi juga terhadap pemilu setempat secara keseluruhan.

Di samping peran kultural, kondisi geografis yang cenderung sukar dijangkau dengan sarana transportasi konvensional daratan, membuat mobilisasi petugas sangat membutuhkan biaya yang sangat mahal. Rentang pengawasan yang cukup luas membuka

ruang bagi terjadi beberapa tindak pelanggaran pemilu yang dapat terlupakan dari pantauan tenaga pengawas lapangan. Dalam mengatasi masalah rentang kendali fisik geografis semacam ini, maka bukan hanya perlu dibentuk sarana pendukung secara material yang memadai, tetapi juga peningkatan kompetensi dari tenaga pengawas itu sendiri. Fasilitasi dari pusat sebagai bentuk perhatian ekstra bagi kondisi Papua yang tergolong ekstrim dibandingkan kawasan lain di Indonesia, dapat dilakukan melalui substansi bantuan yang lebih fokus dan sejalan dengan kearifan lokal setempat yang di Papua itu sendiri sangat beragam antar satu sub lokal dengan sub lokal lainnya. Dengan posisi cultural antar sub-sub lokal antar suku di Papua yang sangat beragam, dan kondisi geografis yang sangat luas dan sukar dijangkau melalui darat, harapan bagi perlakuan khusus dalam pelaksanaan pemilu di Papua dianggap menjadi substansi yang beralasan.

B. Rekomendasi

Dalam rangka memperkuat kelembagaan pengawasan terhadap agenda pemilu serentak, kiranya beberapa langkah rekomendasi berikut dapat menjadi pertimbangan:

Pertama, dibuka peluang bagi adanya penyidik khusus terhadap penanganan dugaan pelanggaran pemilu yang tidak lagi harus dipadukan dalam wadah Sentra gakkumdu sebagaimana dilakukan selama ini. Penyidik khusus terhadap dugaan pelanggaran pemilu harus merupakan tenaga pendukung di lapangan dari Bawaslu dari provinsi setempat yang professional dan bersifat permanen. Konsekuensi atas karakteristik personel demikian sudah tentu adalah terhadap kelembagaan Bawaslu Provinsi itu sendiri yang semakin menguat sifat permanennya, dan membawa beban anggaran. Namun, penerapan asas efektifitas dan efisiensi dari agenda pemilu serentak kiranya tetap harus disinkronkan dengan asas demokratis dan jurdil sebagaimana dianut dalam pemilu dan pilkada yang demokratis selama ini.

Kedua, kebijakan pemerintah nasional untuk memperlakukan sifat kekhususan dari pemilu pada kawasan atau daerah tertentu, tanpa harus mengurangi arti pemilu sebagai cermin dari kehidupan politik yang demokratis. Hal ini dibutuhkan bagi Papua dengan segala kondisi geografis dan sub-sub cultural dari suku-suku yang

mendiami daerahnya, agar agenda pemilu serentak tidak lagi terkendal dengan hal-hal bersifat teknis terkait logistik dan sarana transportasi yang dibutuhkan para penyelenggaranya.

Ketiga, sinergi antara pihak penyelenggara tidak saja dibutuhkan antara KPU, Bawaslu, Panwaslu disetiap tingkatannya secara formal, tetapi juga dengan setiap kalangan masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam mengawasi pelaksanaan pemilu itu sendiri. Di samping kalangan perguruan tinggi dan para tokoh adat setempat, kalangan media massa juga semakin dituntut untuk mampu bersifat non partisan dalam menjalankan perannya untuk mengawasi setiap tahapan pemilu.



DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Aspinall, Edwad, et.al (2015), *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientilisme pada Pemilu Legislatif 2014*, PolGov, Yogyakarta.
- Dahl, Robert A (1985), *Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, (terjemahan) Jakarta, Rajawali Press.
- Diamond, Larry (2003), *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE Press, Yogyakarta.
- Heywood, Andrew (1999), *Political Theory: An Introduction*, Second Edition, Palgrave, New York.
- Mulyadi, Dedi (2012), *Kebijakan Legislasi Tentang Sanksi Pidana Pemilu Legislatif di Indonesia Dalam Perspektif Demokrasi*, Gramata Publishing, Jakarta.
- Nordholt, Henk Schulte (2010), *Bali Benteng Terbuka 1995-2005: Otonomi Daerah, Demokrasi Elektoral, dan Identitas-Identitas Defensif*, Pustaka Larasan dan KITLV-Jakarta.
- Ramdansyah (2009), *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*, Penerbit Rumah Demokrasi, Jakarta.
- Robinson, Geofferey (2006), *Sisi Gelap Pulau Dewata: Sejarah Kekerasan Politik*, LKIS, Yogyakarta.
- Verba, Sidney, et.al (1989), *Partisipasi dan Persamaan Politik: Perbandingan di antara Tujuh Negara*, Jakarta, Rajawali Press.
- Widjojo, Muridan S. (2009), *Papua Road Map: Negotiating The Past, improving the Present and Securing the Future*, kerjasama LIPI, Yayasan Tifa, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta

Koran:

“Aturan Mitra PPL Lemah”, *Republika* 17 Februari 2014.

“Pemilu di Papua Rawan Konflik”, *Kompas*, 26 Februari 2014.

“Mitra PPL Diganti Penambahan PPL”, *Kompas*, 19 Februari 2014.

“Ketua KPU Tolikara Suap 46 Ketua PPD”, *Cenderawasih Pos*, 20 Juni 2014.

**Jurnal:**

Journal of Indonesia Social Sciences and Humanities, Vol. Three, KTILV dan Lipi, Jakarta

Wawancara:

Wawancara dengan Anggota Bawaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Direktur I Rekrimum Polda Bali, Denpasar 13 Mei 2014.

Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, Denpasar 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Ketua Panwaslu Kabupaten Badung, 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Anggota KPU Provinsi Bali, Denpasar 9 Mei 2014.

Wawancara dengan Staf Ahli Bawaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Ketua KPU Provinsi Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Wawancara dengan Anggota Panwaslu Kabupaten Jayawijaya, Wamena 18 Juni 2014.

Wawancara dengan Wakil Direktur Reskrimum, Polda Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Wawancara dengan Sekda Pemkab Jayawijaya, Wamena, 18 Juni 2014.

Wawancara dengan petugas Sentra gakkumdu, Jayapura 19 Juni 2014.

Wawancara dengan Anggota KPU Provinsi Papua, Koya, 17 Juli 2014.

Wawancara dengan Kasubag Hubungan Antar Lembaga suprastuktur Politik, Bakesbangpol Provinsi Papua, Jayapura 19 Juni 2014.

Wawancara dengan mantan Ketua KPU Kabupaten Yalimo, Jayapura 19 Juni 2014.

Wawancara dengan Redaksi Harian *Cendrawasih Pos*, Jayapura 17 Juni 2014.

Dokumen:

Jawaban tertulis Anggota KPU Sigit Pamungkas bertanggal 28 November 2014 untuk Diskusi Internal Tim Politik Dalam Negeri Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 13 November 2014.

BUKU III

RELASI KERJA KPU DAERAH DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU SERENTAK

Riris Katharina



I. LATAR BELAKANG

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian Undang-Undang (UU) Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menegaskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden 2019 harus diselenggarakan serentak dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karena itu, sudah dapat dipastikan bahwa semua stakeholders terutama penyelenggara pemilu (Komisi Pemilihan Umum/KPU dan Badan Pengawasan Pemilu/Bawaslu beserta seluruh perangkatnya baik di pusat maupun di daerah) dan pemerintah (baik pusat maupun daerah), siap melaksanakannya.

Bercermin dari pemilu legislatif 2014 yang telah berhasil diselenggarakan pada 9 April 2014, dapat tergambaran bagaimana rumitnya pemilu legislatif. Kerumitan itu tergambar dari jumlah anggota yang akan dipilih, yaitu sebagai berikut: 560 orang anggota DPR di 77 daerah pemilihan (dengan 6.720 calon), 132 kursi anggota DPD yang tersebar di 33 provinsi (dengan total 946 calon), 2.112 kursi untuk DPRD Provinsi di 259 daerah pemilihan (dengan total 25.644 calon), dan 16.895 kursi untuk DPR Kabupaten/Kota yang tersebar di 2.102 daerah pemilihan (dengan 210.720 calon).¹ Pada saat itu diperlukan kurang lebih 5 juta orang sebagai penyelenggara

¹ Syamsuddin Haris, et all. "Evaluasi Pemilu Legislatif 2014", http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_21_57_EXECUTIVE%20SUMMARY%20PEMILU%20LEGISLATIF%202014.pdf, diakses tanggal 19 Juni 2015.

pemilu. Dari banyaknya orang yang terlibat sudah tentu manajemen kegiatan akan semakin rumit. Ditambah lagi dari sisi teknis kepemiluan untuk menyediakan logistik yang banyak dan harus mendistribusikannya ke seluruh Indonesia.

Dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan pemilu legislatif 2014 diketahui bahwa masih terdapat beberapa permasalahan, antara lain persoalan distribusi surat suara.² Pengadaan logistik dilakukan KPU melalui tender pengadaan logistik pemilu 2014 yang dilakukan secara terdesentralisasi ke KPU kabupaten dan provinsi. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalkan penyimpangan dan memudahkan pengontrolan, serta efisiensi dan efektivitas. Namun kenyataannya terjadi masalah tertukarnya surat suara. KPU melaporkan sedikitnya 770 TPS yang tersebar di 107 kabupaten/kota di 30 provinsi harus menggelar pemungutan suara ulang karena surat suara pada pemilu legislatif tertukar.

Selain itu terdapat masalah rekrutmen penyelenggara pemilu *ad hoc*, khususnya untuk PPS dan KPPS di mana anggotanya yang disyaratkan harus berpendidikan SLTA atau sederajat, namun dalam praktiknya sulit mencari petugas yang memenuhi ketentuan tersebut. Kondisi ini telah terbukti mengganggu proses pengisian penyelenggara pemilu *ad hoc* di beberapa wilayah atau daerah.³ Bahkan ditemukan anggota PPK hingga TPS bukan orang-orang yang memiliki kompetensi dan kredibilitas, namun merupakan keluarga dekat *incumbent*, temasuk anggota tim sukses.⁴

Dari dua permasalahan yang menjadi temuan *Electoral Research Institute* dan LIPI di atas, sesungguhnya sangat bersinggungan dengan peran pemerintah daerah yang telah diberi tugas oleh UU untuk memberikan bantuan dan fasilitasi, antara lain berupa penugasan personel pada sekretariat PPK dan PPS dan juga kelancaran transportasi pengiriman logistik⁵. Ini menunjukkan adanya relasi

² Arfiyanto Purbolaksono, "Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014", <http://www.theindonesianinstitute.com/evaluasi-penyelenggaraan-pemilu-legislatif-2014/>, diakses tanggal 19 Juni 2015.

³ Syamsuddin Haris, *op.cit.*

⁴ Muhamad Labolo, *Dinamika Demokrasi, Politik, dan Pemerintahan Daerah*, PT Index, Jakarta, 2011, hal. 61.

⁵ Lihat Pasal 126 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

antara penyelenggara pemilu dengan pemerintah daerah dalam pemilu presiden dan pemilu legislatif serta dalam pemilu serentak nantinya.

Relasi ini akan semakin penting untuk dikaji mengingat bahwa pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif khusus untuk memilih anggota DPR dan DPD dinilai selama ini dianggap sebagai kepentingan pemerintah pusat, sebab lembaga presiden, DPR, dan DPD berkedudukan di pusat. Hanya DPRD yang dinilai menjadi *concern* pemerintah daerah. Pemilu serentak tentu akan membawa pengaruh terhadap pola relasi antara penyelenggara pemilu di daerah dengan pemerintah daerah itu sendiri.

Sekalipun penyelenggara pemilu di daerah terdiri dari KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan Bawaslu Provinsi dan Panwaslu namun, tulisan kali ini lebih menyoroti pola relasi KPU di daerah (baik di provinsi maupun kabupaten/kota) dengan pemerintah daerah saja. Tulisan ini bertujuan memberikan gambaran pola relasi kerja KPU daerah dengan pemerintah daerah dalam pengalaman penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislatif, dengan mengambil sampel daerah penelitian di Provinsi Bali dan Kabupaten Badung, serta Provinsi Papua dan Kabupaten Jayawijaya dengan alasan terdapat kekhususan di daerah ini dari segi adat, kebudayaan, dan geografi. Tulisan ini juga bermaksud memberikan rekomendasi bagi DPR dalam pembahasan mengenai pengaturan pemilu serentak untuk pemilu presiden dan pemilu legislatif 2019 khususnya terhadap pola relasi antara KPU daerah dengan pemerintah daerah setelah melihat berbagai permasalahan yang muncul dari pola relasi yang terjadi selama ini.

II. PERAN KPU DAERAH DALAM PEMILU

A. Peran KPU Provinsi dalam Pemilu

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Pemilu), dapat dilihat peran KPU Daerah (baik KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota). Pasal 9 UU Pemilu menyebutkan bahwa tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam pemilu legislatif yaitu: menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal Pemilu di provinsi; melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan Pemilu di provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan

Pemilu oleh KPU Kabupaten/Kota; menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU; memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih; menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi berdasarkan hasil rekapitulasi di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara; melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan beritaacara hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota; membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat penghitungan suara dan wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU; menerbitkan keputusan KPU Provinsi untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan mengumumkannya; mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di provinsi yang bersangkutan dan membuat berita acaranya.

KPU Provinsi juga harus menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu; mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan masyarakat mengetahui setiap tahapan kegiatan pemilu, KPU Provinsi juga menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat.

KPU Provinsi juga melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu dan melaksanakan tugas

dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam pemilu presiden yaitu menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di provinsi; melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di provinsi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh KPU Kabupaten/Kota; memutakhirkkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih; menerima daftar pemilih dari KPU Kabupaten/Kota dan menyampaikannya kepada KPU; melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di provinsi yang bersangkutan dan mengumumkannya berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Kabupaten/Kota dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara; membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Bawaslu Provinsi, dan KPU.

KPU Kabupaten/Kota juga harus menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Bawaslu Provinsi atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu. KPU Kabupaten/Kota dapat mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Kabupaten/Kota, sekretaris KPU Provinsi, dan pegawai sekretariat KPU Provinsi yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Bawaslu Provinsi dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan masyarakat mengetahui setiap tahapan pemilu dan bersedia mengikuti pemilu, KPU Kabupaten/Kota juga diberikan peran dalam melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Provinsi kepada masyarakat.

KPU Kabupaten/Kota juga harus melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu dan melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU dan/atau peraturan perundang-undangan.

B. Peran KPU Kabupaten/Kota

Berdasarkan UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Pemilu), peran KPU Kabupaten/Kota dapat dilihat dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimuat dalam Pasal 10 yaitu a. menjabarkan program dan melaksanakan anggaran serta menetapkan jadwal di kabupaten/kota; b. melaksanakan semua tahapan penyelenggaraan di kabupaten/kota berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; c. membentuk PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya; d. mengoordinasikan dan mengendalikan tahapan penyelenggaraan oleh PPK, PPS, dan KPPS dalam wilayah kerjanya; e. menyampaikan daftar pemilih kepada KPU Provinsi; f. memutakhirkan data pemilih berdasarkan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan data Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota terakhir dan menetapkannya sebagai daftar pemilih; g. menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK dengan membuat berita acara rekapitulasi suara dan sertifikat rekapitulasi suara; h. melakukan dan mengumumkan rekapitulasi hasil penghitungan suara Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi di kabupaten/kota yang bersangkutan berdasarkan berita acara hasil rekapitulasi penghitungan suara di PPK; i. membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi peserta Pemilu, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi; j. menerbitkan keputusan KPU Kabupaten/Kota untuk mengesahkan hasil Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan mengumumkannya; k. mengumumkan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota terpilih sesuai dengan alokasi jumlah kursi setiap daerah pemilihan di kabupaten/kota yang bersangkutan dan membuat berita acaranya; l. menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan yang disampaikan oleh Panwaslu Kabupaten/Kota; m. mengenakan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota PPK, anggota PPS, sekretaris KPU Kabupaten/Kota, dan pegawai sekretariat KPU Kabupaten/Kota yang terbukti

melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan rekomendasi Panwaslu Kabupaten/Kota dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan; n. menyelenggarakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat; o. melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan p. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh KPU, KPU Provinsi, dan/atau peraturan perundang-undangan.

III. PERMASALAHAN YANG DIHADAPI OLEH KPU DAERAH

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang KPU baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, beberapa permasalahan yang ditemukan dapat disebutkan antara lain, *pertama*, masih ada persoalan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang ternyata hingga saat ini belum diselesaikan oleh KPU. Ada kecurigaan munculnya kartu pemilih siluman atau surat suara siluman yang bermaksud menggembungkan suara partai atau figur tertentu.⁶ Persoalan DPT ini telah menjadi temuan dugaan pelanggaran Bawaslu sebanyak 913 temuan dan 74 laporan pelanggaran. Hasil pengawasan terhadap DPT juga menemukan banyaknya ketidakakuratan data pemilih yang mengharuskan Bawaslu untuk mengeluarkan beberapa rekomendasi penundaan penetapan daftar pemilih, perubahan, dan perbaikan daftar pemilih.⁷

Kedua, dari aspek legalitas, masih ada pemilih yang menerima surat suara yang tidak ditandatangani oleh petugas KPPS (Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara), yaitu sebanyak 9.187 TPS⁸ dengan jumlah surat suara sebanyak 13.994.⁹

- Hasil riset Lembaga Pemilih Indonesia, dalam "Potensi Masalah Pemilu 2014 versi LPI", <http://www.jpnn.com/read/2014/02/09/215672/10-Potensi-Masalah-Pemilu-2014-Versi-LPI>, diakses tanggal 19 Juni 2015.
- Muhammad, "Hasil Pengawasan Pemilu 2014", http://www.kpu.go.id/koleksi/gambar/BAHAN_KETUA_BAWASLU_17_DES_2014_RAKORNAS_KPU_ANCOL.pdf, diakses tanggal 19 Juni 2015.
- "Bawaslu Temukan Surat Suara Tanpa Tandatangan KPPS", <http://www.merdeka.com/peristiwa/bawaslu-temukan-surat-suara-tanpa-tandatangan-kpps-di-9187-tps.html>, diakses tanggal 19 Juni 2015.
- BEM UI. "Melihat Kembali Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif 2014", <http://bem.ui.ac.id/raporkpu/>, diakses tanggal 19 Juni 2015.

Ketiga, dalam tahap pengadaan logistik, hasil pengawasan Bawaslu menunjukkan masih adanya masalah dalam 3 aspek yaitu pengadaan, produksi, dan distribusi.¹⁰ Menurut catatan BEM UI berdasarkan laporan Bawaslu RI, jumlah pemilih yang menerima surat suara kurang dari empat jenis mencapai 13.089 orang.¹¹

Keempat, dalam tahap pemungutan hingga penghitungan suara, masih ditemukan permasalahan klasik antara lain kesalahan distribusi surat suara, keterlambatan penyelenggaraan pemungutan suara di beberapa daerah, serta kinerja beberapa penyelenggara pemungutan suara di daerah yang kurang sesuai dengan prosedur.¹²

Kelima, kurangnya sosialisasi terhadap peraturan KPU. Kebijakan pindah dapil bagi para pemilih dengan menggunakan formulir A5. Dalam pelaksanaannya, KPU hanya sebatas mengeluarkan surat edaran yang tidak diketahui oleh publik secara luas. Akibatnya ada banyak perbedaan penerimaan di TPS terhadap kasus pindah dapil ini. Bagi yang tidak diperbolehkan karena ketidaktahuan KPPS tentu telah merugikan para pemilih.¹³

IV. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PEMILU

A. Peran Pemerintah Provinsi dalam Pemilu

Peran pemerintah daerah dalam pemilu (baik presiden maupun legislatif) telah diatur secara tegas dalam Pasal 126 UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Menurut ketentuan tersebut disebutkan bahwa untuk kelancaran pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya, Penyelenggara Pemilu, Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bantuan dan fasilitas tersebut berupa a. penugasan personel pada sekretariat panitia pengawas pemilu (Panwaslu) kabupaten/kota, panitia pemilihan kecamatan (PPK), Panwaslu kecamatan dan panitia pemungutan suara (PPS); b. penyediaan sarana ruangan sekretariat Panwaslu kabupaten/kota, PPK, Panwaslu kecamatan dan PPS; c. pelaksanaan sosialisasi; d. kelancaran transportasi pengiriman logistik; e. monitoring kelancaran penyelenggaraan

¹⁰ Muhammad. *Op.cit.*

¹¹ BEM UI. *Op.cit.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Pemilu; dan f. kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan Pemilu.

Kegiatan lain yang dimaksud pada huruf f hanya dapat dilaksanakan setelah ada permintaan dari penyelenggara pemilu. Selanjutnya disebutkan juga bahwa dalam keadaan tertentu Pemerintah dapat membantu pendanaan untuk kelancaran penyelenggaraan pemilihan gubernur dan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam implementasinya, daerah telah menerapkan ketentuan pasal ini. Di Provinsi Bali, Komisioner KPU Provinsi Bali, Wayan Jondra¹⁴ menyatakan ada beberapa bantuan dan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali kepada KPU Provinsi Bali. Bantuan tersebut yaitu peminjaman gedung dan pegawai. Gedung yang bertempat di Jalan Kapten Tjok Agung Tresna 8, Denpasar berstatus dipinjam dari Pemerintah Provinsi Bali. Adapun pegawai Pemerintah Provinsi Bali yang diperbantukan di KPU Provinsi Bali berjumlah 12 orang. Sedangkan jumlah pegawai KPU Provinsi Bali 20 orang ditambah 2 orang honorer dan 4 pramubakti, 3 satpam, 2 supir, dan 2 pesuruh.

Bawaslu Provinsi Bali¹⁵ juga membenarkan adanya bantuan berupa pinjaman gedung dari Pemerintah Provinsi Bali yang beralamat di Jalan Cok Agung Tresna No. 67, Niti Mandala, Renon, Denpasar. Gedung yang terlihat seperti rumah tinggal sangat sesak dengan tumpukan dokumen di sana-sini.

Selain itu juga KPU dibantu dalam melakukan sosialisasi yang menggunakan tempat-tempat keramaian. Misalnya dalam kesempatan melakukan sosialisasi dengan menggunakan media Wayang Cengblong. Wayang Cengblong adalah kesenian masyarakat Bali yang sangat digemari oleh masyarakat saat ini. Begitu banyaknya masyarakat yang berminat menonton sehingga dibutuhkan tempat yang luas. Dalam hal ini, Pemerintah Provinsi Bali memberikan bantuannya dalam bentuk perijinan.

¹⁴ Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 9 Mei 2014 pukul 10.55 WITA di Gedung KPU Provinsi Bali.

¹⁵ Wawancara dilakukan dengan I Ketut Rudiya, Staf Ahli Bawaslu Provinsi Bali, di kantor Bawaslu Provinsi Bali, pada hari Senin, tanggal 12 Mei 2014 pukul 13.00 WITA.

Terkait dengan bantuan pendanaan, diakui bahwa apabila terkait dengan pelaksanaan pemilu baik pemilu presiden maupun pemilu legislatif, tidak ada bantuan dana yang diberikan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Namun, apabila terkait dengan pemilihan kepada daerah (pilkada), biasanya ada bantuan pendanaan, terutama untuk menambah anggaran honor untuk lembur.

Di Provinsi Papua, KPU Provinsi juga mengakui adanya bantuan Pemerintah Provinsi Papua kepada KPU Provinsi yaitu dengan memberikan pinjaman gedung KPU dan penempatan pegawai Pemerintah Provinsi di KPU. Bantuan lain yang diharapkan dari Pemerintah Provinsi yaitu dalam hal pengiriman logistik, yang membutuhkan pesawat karena kondisi geografi Papua, ternyata tidak diberikan. Namun, menurut Kepala Sub Bidang Hubungan antarLembaga dan Supra Struktur Politik, Kesbangpol, Siti Hijrah,¹⁶ Pemerintah Provinsi Papua memberikan bantuan dalam hal logistik atas permintaan KPU, untuk daerah terpencil, yang dilakukan oleh TNI/Polri dengan menggunakan heli atau pesawat. Selain itu, bantuan yang diberikan yaitu pemberian izin penggunaan ruang atau tempat untuk kampanye terbuka.

Kantor KPU Provinsi Papua menempati sebuah gedung yang terletak di sebelah kantor Gubernur Provinsi Papua tepatnya di Jalan Soa Siu (Dok 2) Jayapura. Gedung tersebut tampak tidak terawat dengan baik sebagaimana gedung yang ada di sisi kanan dan kirinya. Bahkan, karena tim peneliti datang pada masa pasca-pemilu legislatif, suasana yang suram itu tampak lebih mencekam karena tidak ada satu juga komisioner maupun pegawai yang ada di kantor. Kantor hanya berisi polisi yang berjaga-jaga di dalam gedung. Sementara di luar gedung beberapa kerumunan massa tampak berbincang-bincang menunggu para komisioner.

Kantor Bawaslu Provinsi Papua lebih dekat ke tengah kota, merupakan gedung pinjaman dari Pemerintah Provinsi Papua. Namun, kondisinya juga tidak jauh berbeda dari kantor KPU Provinsi Papua. Kesan sesak dan panas mewarnai kunjungan tim peneliti ke kantor ini.

Selain bantuan peminjaman gedung, KPU juga mendapatkan bantuan dana hibah untuk pelipatan kertas. Selain itu, dalam

¹⁶ Wawancara dilakukan pada hari Kamis, 19 Juni 2014, pukul 12.15 di ruang kerja Kepala Kesbangpol Provinsi Papua.

rangka distribusi logistik, pemerintah daerah memberikan bantuan pengamanan.

Terkait dengan bantuan gedung yang diberikan oleh pemerintah daerah, ternyata tidak tanpa masalah. Gedung KPU Provinsi Bali dan Papua yang ditempati saat ini merupakan gedung milik Pemerintah Provinsi Bali dan Pemerintah Provinsi Papua dengan status pinjam. Kondisi ini menyebabkan anggaran perawatan tidak menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi. Akibatnya perawatan menjadi beban KPU Provinsi. Padahal, KPU Pusat tidak menyediakan anggaran untuk perawatan gedung apabila bukan gedung milik KPU. Disinilah letak masalahnya. Dari pengamatan di lapangan, memang terlihat kondisi gedung yang kurang terawat, seperti kursi yang sudah agak rusak, cat yang sudah usang, dan beberapa titik plafon yang bocor.

Terkait dengan pegawai, masalah yang dihadapi yaitu bahwa pegawai Pemerintah Provinsi Bali yang ditempatkan di KPU Provinsi Bali biasanya pegawai "buangan" atau pegawai yang dinilai berkinerja buruk. Akibatnya, pegawai tersebut kurang dapat memberikan kontribusi kepada KPU. Namun, kondisi ini tidak ditemui di Provinsi Papua.

Pemerintah daerah juga memberikan bantuan kendaraan, baik roda dua (motor) maupun roda empat (mobil), dengan status dipinjamkan. Status dipinjamkan itu mengakibatkan tidak disediakan biaya perawatan bagi kendaraan. Hal yang sama dengan gedung. Akibatnya sulit untuk menggunakan kendaraan sebagai bantuan kegiatan operasional secara kontinu. Apabila kendaraan rusak karena tidak dirawat, kendaraan menjadi tidak berguna.

Kondisi geografi Provinsi Papua yang membutuhkan pesawat dalam distribusi logistik ternyata tidak dapat diakomodasi keseluruhan kebutuhan dalam anggaran KPU Provinsi Papua. Awalnya KPU Provinsi Papua berharap bantuan transportasi untuk mengirimkan logistik pemilu diberikan oleh Pemerintah Provinsi Papua, namun ternyata tidak diberikan oleh Pemerintah Provinsi Papua. Namun, pernyataan itu dibantah oleh Panwaslu Wamena. Menurut Panwaslu Wamena, KPU Provinsi Papua difasilitasi dalam penyaluran logistik berupa pesawat, kendaraan operasional ke distrik, dan ada honor tambahan.¹⁷

¹⁷ Wawancara Panwaslu Kabupaten Jayawijaya, hari Rabu tanggal 18 Juni 2014, pukul 11.30 WIT.

B. Peran Pemerintah Kabupaten dalam Pemilu

Di Kabupaten Badung, ketua KPU Kabupaten Badung, Agung Nakula,¹⁸ menjelaskan ada beberapa bantuan yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Badung. Bantuan tersebut yaitu memberikan pinjaman gedung yang tidak beberapa lama akan dihibahkan kepada KPU Kabupaten; memberikan pinjaman 1 (satu) mobil dan 3 (tiga) motor; ikut membantu mencari petugas PPS dan PPK - yang untuk kasus di Kabupaten Badung sulit mencari petugas PPS dan PPK yang digaji rendah, sementara penghasilan penduduk Kabupaten Badung sudah lebih tinggi dari gaji PPS dan PPK; memberikan fasilitasi berupa surat instruksi dari bupati agar seluruh SKPD turut serta mensukseskan pemilu; memberikan fasilitasi terkait pengamanan surat suara di TPS yang dilakukan sejak h-5; melakukan kegiatan bersama dengan bupati misalnya dalam Penganangan Kampanye Damai dimana melibatkan sekolah-sekolah dengan 250 siswa; dan memberikan bantuan dalam hal penertiban alat kampanye oleh Satpol PP.

Pemerintah Kabupaten Jayawijaya melalui Sekda Jayawijaya, Yohanes Walilo¹⁹ menjelaskan bahwa bantuan dan fasilitasi yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Jayawijaya kepada KPU Jayawijaya dan Panwaslu Jayawijaya tidak terlalu banyak. Dana hibah yang diberikan untuk mendukung kegiatan KPU yaitu dana hibah untuk pelipatan kertas suara dengan melibatkan para murid dari sekolah-sekolah.

Khusus untuk daerah pegunungan seperti Kabupaten Jayawijaya, Sekda Jayawijaya, Yohanes Walilo²⁰ menyatakan bahwa memang ada masalah kondisi geografi di Papua yang sulit dijangkau jika tidak menggunakan pesawat. Namun, bagi Pemerintah Kabupaten Jayawijaya, sulit untuk memberikan bantuan pesawat kepada KPU karena ketidakmampuan daerah juga menyediakan anggarannya apalagi belum menilai kegiatan pemilu legislatif merupakan kegiatan nasional, bukan kegiatan kabupaten.

¹⁸ Wawancara dilaksanakan pada hari Jumat, 9 Mei 2014, pukul 16.00 WITA di Kantor KPU Kabupaten Badung.

¹⁹ Wawancara dilakukan pada hari Rabu, tanggal 18 Juni 2014, pukul 15.00 WIT di ruang kerja Sekda.

²⁰ Wawancara dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 18 Juni 2014, pukul 15.00 WIT di ruang kerja Sekda.

Masalah yang diungkapkan oleh Ketua KPU Badung, ditemui kasus di KPU Jembrana, dimana ada seorang PNS Pemerintah Kabupaten Negara yang ditarik dari KPU Kabupaten dan diganti dengan yang tidak profesional. Hal ini dianggap dapat menghambat kerja KPU.

V. ANALISIS TERHADAP RELASI ANTARA KPU DAERAH DAN PEMERINTAH DAERAH

A. Praktek Relasi KPU Daerah dan Pemerintah Daerah dalam Pemilu Presiden dan Legislatif

Relasi antara KPU daerah dengan pemerintah daerah dalam pemilu presiden dan pemilu legislatif telah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Masing-masing pihak telah dapat menempatkan peranannya masing-masing secara baik. KPU daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota telah mengakui adanya bantuan dari pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan kegiatan pemilu 2014. Sekalipun masih ditemukan berbagai masalah dalam relasinya.

Relasi KPU Daerah dengan Pemerintah Daerah - dalam hal bantuan dan fasilitas - yang baik dapat terlihat ketika kantor sebagai sarana ruangan sekretariat penyelenggara pemilu di daerah masih dipinjamkan oleh pemerintah daerah, mengingat waktu terbentuknya lembaga KPU Daerah yang singkat dan harus segera bekerja. Namun demikian, mengingat peraturan dengan status pinjam tidak memungkinkan dilakukan perawatan, telah menjadi masalah tersendiri bagi KPU Daerah. Banyak ditemui kondisi kantor KPU daerah yang sudah rusak. Hal ini jelas dapat mengganggu aktivitas para penyelenggara pemilu, bahkan dapat membahayakan kertas suara yang dikumpulkan di kantor KPU daerah.

Terkait dengan penugasan personil, kasus-kasus seperti penempatan pegawai yang kurang profesional ke KPU Daerah, atau seringnya mutasi pegawai dari pemerintah daerah ke KPU Daerah dan sebaliknya - yang mengganggu kinerja KPU - sudah semakin menurun jumlah kasusnya. Hal ini dapat dinilai sebagai meningkatnya kualitas personil pelaksana di KPU daerah.

Terkait dengan pelaksanaan sosialisasi, kegiatan ini ada di KPU, Bawaslu, maupun Pemda. Namun demikian, sekalipun nama

kegiatannya sama, namun sasaran kegiatan berbeda. Sosialisasi oleh KPU lebih kepada tata cara pemberian suara. Sosialisasi oleh Bawaslu lebih kepada peran masyarakat dalam mengawasi pemilu. Sedangkan sosialisasi oleh Pemda melalui Kesbangpol lebih diarahkan kepada pendidikan politik, tidak khusus mengenai pemilu. Namun demikian, dalam pelaksanaan kegiatan, tidak ada salahnya ketiga pihak saling bekerjasama.

Dalam kaitan dengan kegiatan sosialisasi dalam pemilu, kearifan lokal yang muncul di Provinsi Bali yaitu mudahnya mengumpulkan masyarakat dengan pertunjukan Wayang Cengblong. Dengan demikian, kegiatan sosialisasi akan dapat lebih mengenai sasaran yang lebih besar. Dengan adanya kearifan lokal yang semacam ini, sudah tentu seharusnya kegiatan sosialisasi tidak dibatasi hanya pada bentuk poster, *leaflet*, gapura, namun juga dapat disesuaikan dengan kreasi daerah masing-masing. Apalagi kritikan terhadap pemasangan poster di pohon-pohon dari masyarakat semakin marak.

Kearifan lokal yang muncul di Provinsi Papua yaitu tingkat kepercayaan masyarakat yang sangat tinggi kepada pemuka agama dan tokoh masyarakat (adat). Oleh karena itu, kegiatan sosialisasi seharusnya melibatkan pihak-pihak ini juga. Dengan demikian kegiatan sosialisasi akan berjalan dengan efektif dan tepat sasaran. Namun, perlu diperhatikan juga agar para pemuka agama dan tokoh adat dan masyarakat tersebut tidak dimanfaatkan oleh partai politik untuk condong kepada satu calon tertentu.

Terkait dengan transportasi pengiriman logistik, daerah seperti Provinsi Papua yang kondisi geografinya membutuhkan transportasi udara, peranan pemerintah daerah sudah tentu sangat diperlukan. Hal ini mengingat pemerintah daerah memiliki pesawat sendiri, dibandingkan penyelenggara pemilu. Selain transportasi, bantuan keamanan juga masih menjadi perhatian untuk daerah ini.

Terkait dengan bantuan dana, memang pemerintah daerah harus berhati-hati. Sebab, tanpa aturan yang jelas dan peruntukan yang tepat, seringkali bantuan yang sifatnya hibah akan mengakibatkan terjeratnya pejabat kepada pelanggaran hukum. Namun, diakui bahwa bantuan dana sesuai dengan UU hanya dapat diberikan untuk penyelenggaraan pemilihan kepala daerah.

Ditinjau dari perangkat hukum, bantuan dan fasilitasi pemerintah daerah telah memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, dari sisi kelembagaan, independensi KPU Daerah sebagai penyelenggara pemilu menjadi terganggu dengan adanya ketentuan ini. Disadari bahwa kondisi saat ini memang sangat sulit menempatkan KPU Daerah sebagai lembaga yang mandiri, mengingat waktu pembentukannya yang masih baru dan berbagai peraturan yang belum sepenuhnya mendukung pelaksanaan tugas KPU Daerah sebagai penyelenggara pemilu yang mandiri.

Jika dilihat bantuan dan fasilitasi yang diberikan Pemerintah Daerah kepada KPU Daerah, bantuan gedung dan kendaraan tidak akan mempengaruhi kemandirian KPU Daerah, sebab tidak terkait langsung dengan substansi itu sendiri.

Namun, bantuan pegawai dan anggaran dapat dipandang sebagai bentuk ketidakmandirian KPU Daerah. Hal ini disebabkan karena pegawai berhubungan langsung dengan substansi pemilu apalagi anggaran.

Sesungguhnya relasi yang kuat antara KPU Daerah dan Pemerintah Daerah ada pada data pemilih. Namun, dari hasil penelitian tidak ada daerah yang mempermasalahkan hal ini. Padahal, dengan kewenangan Pemerintah Daerah, data pemilih yang akurat dapat diambil ditambah dengan jumlah personil yang memadai. Persoalan data pemilih ini sesungguhnya telah coba diatasi melalui *e-voting*.

B. Relasi KPU Daerah dan Pemerintah Daerah dalam Pemilu Serentak

Dalam tataran teori, ada beberapa model pemilu serentak yang diusulkan oleh para pakar.²¹ *Model pertama*, pemilu serentak untuk semua jabatan legislatif dan eksekutif dari tingkat nasional, regional dan lokal, atau disebut juga pemilu borongan; *Model kedua*, pemilu serentak untuk seluruh jabatan legislatif yang disusul oleh pemilu serentak beberapa bulan kemudian untuk seluruh jabatan eksekutif nasional, regional dan lokal, atau dikenal dengan *clustered concurrent elections*; *Model ketiga*, pemilu serentak terpisah antara

²¹ Syamsuddin Haris, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Position Paper*, Jakarta, hal. 22-23.

pemilu nasional dan pemilu regional dan lokal dengan masa jeda dua atau tiga tahunan (*concurrent election with mid-term elections*).

Model keempat, pemilu serentak legislatif dan eksekutif pada tingkatan nasional dan pemilu serentak tingkat provinsi dan kabupaten/kota atas dasar pengelompokan wilayah Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, NTB, NTT, Maluku dan Papua (*concurrent election with regional-based concurrent elections*) dengan jeda waktu satu tahunan dari satu region ke region lainnya; *Model kelima*, pemilu serentak tingkat nasional yang diikuti oleh pemilu lokal serentak pada tingkatan provinsi (*concurrent national election with flexible concurrent local elections at provincial levels*).

Model keenam, pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati.

Dari beberapa model yang diusulkan, beberapa kelemahan yang dapat diidentifikasi yaitu: (1) sulitnya para pemilih untuk mengetahui dan memilih para calon pejabat politik, eksekutif dan legislatif, dari begitu banyak nama calon. Waktu yang dibutuhkan pemilih di bilik suara juga akan sangat lama; (2) kertas suaranya (*ballot paper*) akan sangat tebal; (3) persiapan logistiknya akan sangat rumit; dan (4) perhitungan suaranya juga akan memakan waktu yang cukup lama, lebih dari dua minggu.²²

Bila dilihat dari kelemahan tersebut dan belajar dari praktek relasi kerja penyelenggara pemilu (dalam hal ini KPU daerah) dan pemerintah daerah, dapat diidentifikasi permasalahan yang membutuhkan penyelesaian dalam kaitannya dengan relasi antara KPU daerah dan pemerintah daerah. *Pertama*, waktu untuk mempersiapkan kertas suara yang sangat tebal dan perhitungan suara jelas akan memakan waktu yang cukup lama. *Kedua*, persiapan logistik yang cukup rumit, terutama untuk daerah-daerah dengan kondisi geografi sulit, seperti di Papua dan kawasan pegunungan lainnya. *Ketiga*, perhitungan suara yang memakan waktu yang lama

²² *Ibid.*, hal. 22.

jelas membutuhkan tenaga penyelenggara di tingkat TPS yang cakap dan profesional.

Dalam praktik selama ini, mempersiapkan kertas suara membutuhkan banyak tenaga. KPU di daerah mendapat bantuan dari pemda berupa tenaga melipat kertas suara dari siswa siswi sekolah (seperti yang terjadi di KPU Papua). KPU daerah masih memiliki keterbatasan dalam merekrut tenaga terampil bahkan hanya untuk melipat kertas suara.

Terkait dengan kondisi geografi yang sulit yang mengakibatkan terhambatnya pengiriman logistik pemilu, lagi-lagi KPU masih memiliki kendala dalam anggaran transportasi, semisal menyewa pesawat untuk di daerah Papua atau ketersediaan alat transportasi yang sulit seperti di daerah terpencil, terisolir, maupun pedalaman.

Mengenai masalah sulitnya mendapatkan tenaga penyelenggara pemilu di tingkat kelurahan dan kecamatan, dari penelitian diperoleh informasi bahwa seringkali kesulitan itu diatasi dengan melibatkan Pemda yang dinilai memiliki kader-kader dalam bidang pemerintahan yang dapat mengemban tugas tersebut. Kasus di Kabupaten Badung, Provinsi Bali telah membuktikan hal itu.

Pertanyaannya, apakah seluruh kegiatan yang melibatkan pemerintah daerah selama ini dapat dipandang sebagai upaya mengintervensi KPU daerah sehingga mempengaruhi independensinya?

Standar internasional pemilu demokratis menuntut adanya jaminan hukum, bahwa lembaga penyelenggara pemilu harus bisa bekerja independen dan profesional. Independensi penyelenggara pemilu merupakan hal penting, karena penyelenggara pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat memengaruhi hasil pemilu. Lembaga tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu cukup, memiliki sumberdaya mumpuni, dan tersedia dana memadai.²³ Independensi lembaga KPU telah dimuat dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Disebutkan dalam Pasal 2 bahwa "Penyelenggara Pemilu berpedoman pada asas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas,

²³ "Menjaga Independensi Meningkatkan Kompetensi", <http://www.rumahpemilu.org/in/read/179/Menjaga-Independensi-Meningkatkan-Kompetensi>, diakses tanggal 26 Juni 2015.

akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas." Selanjutnya Pasal 3 ayat (3) menyatakan bahwa "Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya." Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu dalam konteks tulisan ini pemilu serentak (pemilu presiden dan pemilu legislatif) harus dilaksanakan secara mandiri oleh penyelenggara pemilu, dalam hal ini di daerah diselenggarakan oleh KPU daerah.

Ditilik dari peran pemerintah daerah selama ini dalam pemilu presiden dan pemilu legislatif, kemandirian ini tidak terganggu, sekalipun kegiatan penyelenggara pemilu difasilitasi dan dibantu oleh pemerintah daerah untuk beberapa kegiatan. Hal ini terbukti dari diterimanya hasil pemilu oleh setiap pihak di Pusat maupun di daerah. Pernyataan ini juga didukung oleh pernyataan para informan yang melihat perbedaan antara fasilitasi dan bantuan pemerintah daerah pada saat penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislatif dibandingkan dengan pemilu kepala daerah (pilkada).²⁴ Itu artinya, pemerintah daerah tidak terlalu berkepentingan dengan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif.

Namun, kondisi tersebut belum tentu terjadi apabila pemilu yang dimaksud untuk memilih kepala daerah (pilkada). Dari hasil wawancara dengan para informan, diperoleh informasi bahwa dalam pelaksanaan pilkada, bantuan pemerintah daerah sangat besar kepada KPU daerah. Bantuan dan fasilitasi tersebut hampir sama dengan bantuan dan fasilitasi dalam pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu legislatif, namun ditambah juga dengan bantuan anggaran berupa tambahan honor untuk lembur.

Dalam beberapa tulisan para pakar, terlihat bahwa peran fasilitasi dan memberikan bantuan pemerintah daerah kepada penyelenggara pemilu di daerah rawan disalahgunakan dan dapat dipandang sebagai bentuk intervensi pemerintah daerah kepada KPU daerah untuk menguntungkan salah satu pihak (dan biasanya petahana). Hal ini disebabkan karena masih bergantungnya birokrasi kepada pemimpin politik (dalam hal ini kepala daerah) yang masih memegang peran yang penting dalam menentukan posisi seseorang dalam jabatan birokrasi.²⁵

■ Hasil wawancara dengan beberapa informan selama penelitian di Kabupaten Badung Provinsi Bali dan Kabupaten Jayawijaya Provinsi Papua tahun 2014.

■ Lihat lebih lanjut dalam Miftah Thoha, *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hal. 174-184.

Salah satu kegiatan lainnya yang rawan diintervensi oleh pemerintah daerah yaitu pemutakhiran data pemilih. Bawaslu, dalam rekomendasinya mengusulkan agar perlu dilakukan *review* terhadap sistem pendaftaran pemilih dari *periodic voter registration systems* menjadi *continuous voter registration systems*, untuk mengefisienkan proses pendataan pemilih di masa mendatang.²⁶ Bawaslu juga meminta agar seluruh instansi pemerintah yang berhubungan dengan data kependudukan diwajibkan untuk melaporkan perkembangan data kependudukan yang dimilikinya secara regular kepada KPU.²⁷ Hal ini menunjukkan bahwa Bawaslu sudah mencium adanya ketidakberesan dalam proses pendaftaran pemilih yang kerap kali dikeluhkan berbagai pihak, baik oleh pemilih sendiri maupun partai politik yang merasa memiliki kader. Kesalahan dalam pendaftaran pemilih dapat berpotensi merugikan salah satu partai politik atau pasangan calon presiden, bahkan dapat mencederai demokrasi itu sendiri, yang taruhannya sudah pasti kepercayaan masyarakat.

Bawaslu juga menilai bahwa KPU perlu meningkatkan transparansi dan aksesibilitas data dan informasi, serta meningkatkan sosialisasi yang masif dan berulang-ulang kepada seluruh peserta pemilu dan masyarakat.²⁸ Pada kenyataannya, pemahaman masyarakat - bahkan penyelenggara pemilu - yang minim terhadap tahapan pemilu, sistem pemilihan, dan calon-calon yang hendak dipilih dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk melakukan kecurangan dalam pemilu. Dampak dari sosialisasi yang buruk telah terlihat pada pemilu tahun 2014. Dimana, kebijakan pindah dapil bagi para pemilih dengan menggunakan formulir AS - dalam pelaksanaannya KPU hanya sebatas mengeluarkan surat edaran yang tidak diketahui oleh publik secara luas. Akibatnya ada banyak perbedaan penerimaan di TPS terhadap kasus pindah dapil ini yang merugikan pemilih dan dapat disalahgunakan oleh pihak lain.²⁹

²⁶ Muhammad, *op.cit.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ BEM UI, *op.cit.*

VI. PENUTUP

Relasi KPU Daerah dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemilu sudah diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dalam prakteknya, relasi tersebut dijalankan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari hasil penelitian terlihat bahwa dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislatif, fasilitasi dan bantuan yang diberikan pemerintah daerah kepada KPU daerah relatif sama yaitu berupa penugasan personel pada sekretariat panitia pengawas pemilu kabupaten/kota, panitia pemilihan kecamatan (PPK), panitia pengawas pemilu kecamatan, dan panitia pemungutan suara (PPS); penyediaan sarana ruangan Sekretariat Panwaslu kabupaten/kota, PPK, Panwaslu kecamatan, dan PPS; pelaksanaan sosialisasi; kelancaran transportasi pengiriman logistik; dan monitoring kelancaran penyelenggaraan pemilu.

Bantuan dan fasilitasi pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemilu akan terlihat berbeda dalam pelaksanaan pilkada. Selain bantuan sebagaimana telah disebutkan di atas akan semakin intensif diberikan, bahkan untuk Papua, bantuan transportasi pesawat akan maksimal diberikan, bantuan lainnya yang terlihat lebih banyak dalam bentuk anggaran untuk honor lembur yang jumlahnya lebih besar. Bantuan semacam ini dipandang sebagai telah sesuai dengan aturan yaitu melaksanakan kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 huruf UU No. 15 Tahun 2011.

Dalam pandangan para pelaksana pemilu di daerah, sudah seharusnya KPU Daerah mandiri dalam hal pengadaan gedung, perekrutan staf atau personil, transportasi, dan monitoring tanpa perlu meminta bantuan dari pemerintah daerah.

Dalam implementasinya hingga saat ini masih ditemukan beberapa kendala yang harus diatasi oleh KPU daerah sebagai penyelenggara pemilu di daerah, terlebih lagi dalam menghadapi pemilu serentak.

Sebagai sebuah proses kebijakan, masukan dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai input dalam penyusunan kebijakan terkait penyelenggaraan pemilu serentak pada masa mendatang. Masukan tersebut dituangkan dalam beberapa rekomendasi, sebagai berikut:

Pertama, terkait dengan penugasan personil dari pemda ke KPU Daerah, rekrutmen pegawai dan pejabat di lingkungan KPU Daerah harus sesegera mungkin dilakukan dan dituntaskan. Ke depan, tidak perlu ada penugasan personel dari pemda pada KPU Daerah. Hal ini mengingat birokrasi masih sangat mudah dipengaruhi secara politis untuk kepentingan politik tertentu.

Kedua, terkait dengan gedung KPU di daerah yang masih berstatus dipinjamkan oleh pemerintah daerah. Dengan status pinjam saat ini tidak memungkinkan dilakukan perawatan gedung oleh pihak pemerintah daerah dan juga oleh KPU daerah. Akibatnya gedung KPU daerah saat ini banyak yang dalam kondisi memprihatinkan yang dapat membahayakan logistik pemilu, termasuk kertas suara. Oleh karena itu perlu untuk segera dialihkan status pinjam gedung menjadi hibah agar dapat segera dikelola perawatannya oleh penyelenggara pemilu.

Ketiga, terkait dengan pelaksanaan sosialisasi, pemda masih dapat dilibatkan. Namun demikian, sosialisasi di kalangan para penyelenggara pemilu harus sudah lebih dulu dilakukan sehingga sosialisasi di tengah-tengah masyarakat dapat lebih lancar.

Keempat, terkait dengan transportasi pengiriman logistik, khusus untuk daerah-daerah tertinggal, terpencil, terisolir, atau yang sulit secara geografi dicapai, perlu diberikan perhatian khusus. Apabila harus bekerjasama dengan Pemda terkait dengan penggunaan alat transportasi milik Pemda (misalnya pesawat untuk Papua), harus menggunakan anggaran KPU Daerah. Oleh karena itu, KPU Daerah harus sudah dapat memperhitungkan biaya yang dibutuhkan untuk keseluruhan tranportasi.

Kelima, terkait dengan bantuan dana berupa hibah, undang-undang ini yang harus mengatur dana hibah seperti apa yang diperbolehkan. Dari hasil penelitian, dana hibah berupa honorarium yang jumlahnya lebih besar daripada dana honorarium KPU sangat disenangi, namun potensial untuk disalahgunakan.

Dengan diselesaikannya beberapa permasalahan yang masih dialami oleh penyelenggara pemilu di daerah dalam tiga tahun ke depan, diharapkan pemilu serentak yang akan diselenggarakan pada tahun 2019 dapat berjalan dengan baik. KPU sebagai penyelenggara pemilu juga dapat menjalankan prinsip kemandiriannya dalam segala hal.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Miftah Thoha, *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.

Muhadam Labolo, *Dinamika Demokrasi, Politik, dan Pemerintahan Daerah*, PT Index, Jakarta, 2011.



Situs Online

Arfiyanto Purbolaksono, "Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014", diakses tanggal 19 Juni 2015.

"Bawaslu Temukan Surat Suara Tanpa Tandatangan KPPS", <http://www.merdeka.com/peristiwa/bawaslu-temukan-surat-suara-tanpa-tandatangan-kpps-di-9187-tps.html>, diakses tanggal 19 Juni 2015.

BEM UI. "Melihat Kembali Penyelenggaraan Pemilihan Umum Legislatif 2014", <http://bemui.ac.id/raporkpu/>, diakses tanggal 19 Juni 2015.

"Menjaga Independensi Meningkatkan Kompetensi", <http://www.rumahpemilu.org/in/read/179/Menjaga-Independensi-Meningkatkan-Kompetensi>, diakses tanggal 26 Juni 2015.

Muhammad, "Hasil Pengawasan Pemilu 2014", http://www.kpu.go.id/koleksigambar/BAHAN_KETUA_BAWASLU_17_DES_2014_RAKORNAS_KPU_ANCOL.pdf, diakses tanggal 19 Juni 2015.

"Potensi Masalah Pemilu 2014 versi LPI", <http://www.jpnn.com/read/2014/02/09/215672/10-Potensi-Masalah-Pemilu-2014-Versi-LPI>, diakses tanggal 19 Juni 2015.

Syamsuddin Haris, etall. "Evaluasi Pemilu Legislatif 2014", http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2015_02_03_08_21_57_EXECUTIVE%20SUMMARY%20PEMILU%20LEGISLATIF%202014.pdf, diakses tanggal 19 Juni 2015.

Dokumen Resmi

Syamsuddin Haris, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Position Paper*, Jakarta, hal. 22-23.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.



Daftar Wawancara

Agung Nakula, Komisioner KPU Kabupaten Badung

Anugerah Pata, Komisioner Bawaslu Provinsi Papua

I Ketut Rudiya, Staf Ahli Bawaslu Provinsi Bali

Joy Bukarsyom, Sekretaris KPU Kabupaten Jayawijaya

Kesbangpol Provinsi Bali

KPU Kabupaten Badung.

Panwaslu Kabupaten Jayawijaya.

Siti Hijrah, Kesbangpol Provinsi Papua.

Wayan Jondra, Komisioner KPU Provinsi Bali

Yohanes Walilo, Sekda Kabupaten Jayawijaya.

BUKU IV

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILU DAN KESIAPANNYA MENGHADAPI PEMILU SERENTAK

Dewi Sendhikasari D.



I. LATAR BELAKANG

Passing of Constitutional Court (MK) Decision No. 14/PUU-XI/2013 regarding the examination of Law No. 42 of 2008 on Presidential and Vice Presidential Elections against the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (RI) which partially upheld some parts of the complaint, namely with the decision that Article 3 paragraph (5), Article 12 paragraph (1) and paragraph (2), Article 14 paragraph (2), and Article 112 of Law No. 42 of 2008 on General Elections for President and Vice President (Lembaran Negara RI Year 2008 No. 176, Addendum to the National Gazette of RI No. 4924) contradicted the 1945 Constitution. This decision was valid from 2019, meaning that the provisions of Law No. 42 of 2008 on Presidential and Vice Presidential Elections which stipulate that presidential and vice presidential elections (Pilpres) are held after general elections (pemilu) to elect members of DPR, DPD, and DPRD are considered unconstitutional, so that in 2019 elections must be held simultaneously or together with the presidential election.¹

In determining the constitutionality of the holding of Pilpres, whether after or together with the holding of Pemilu Legislatif (Pileg), MK considered three main points, namely the relationship between the election system and the selection of the presidential system, *original intent* of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (RI).

¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945

1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas. Menurut MK, penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. MK berpendapat, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Dengan demikian menurut MK, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan Pileg. Menurut MK, dalam memaknai ketentuan UUD Negara RI Tahun 1945 mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD Negara RI Tahun 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.²

Di samping itu, MK juga mempertimbangkan dampak putusan ini terhadap pelaksanaan Pemilu 2014. Karena menurut MK, jika putusan ini dilaksanakan pada tahun putusan, bersamaan dengan Pemilu 2014, maka dapat menyebabkan kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang nantinya justru bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. MK berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan. Menurut MK, penyelenggaraan Pilpres dan Pileg pada tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.³

² Lihat MK: Mulai 2019, Pilpres dan Pileg Serentak pada <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9520> diakses pada tgl 15 Juli 2015

³ *Ibid*

Gagasan pemilu serentak berdasarkan putusan MK ini dapat mencapai tujuan hadirnya proses pemilihan yang efektif dan efisien baik dari sisi politik maupun ekonominya. Apalagi rakyat Indonesia saat ini cenderung jenuh untuk mengikuti pemilu yang ditandai dengan menurunnya tingkat partisipasi pemilih dalam setiap Pileg, Pilpres, dan bahkan Pemilu Kepala Daerah (Pilkada) di daerah-daerah hingga di bawah 50% dari daftar pemilih. Hal itu karena terlalu banyaknya jenis pemilihan yang dilakukan di negeri ini. Sangat mungkin putusan MK ini akan berimbang kepada munculnya gagasan Pilkada serentak meskipun tidak menjadi fokus penelitian ini. Kondisi tersebut menjadi tantangan tersendiri terutama bagi penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara hirarkis (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota yang bersifat permanen dan pelaksana di tingkat bawahnya yang bersifat *ad hoc*). Selain munculnya titik jenuh masyarakat, juga sangat terkait dengan proses manajemen kepemiluan yang dilakukan oleh sebuah *Electoral Management Body* (EMB) dalam sebuah negara demokratis. Oleh karena itu menjadi sangat perlu dilakukan upaya serius dan komprehensif oleh KPU dalam mempersiapkan serta menyelenggarakan pemilu serentak ini baik di daerah maupun pusat.⁴

Selanjutnya, dalam persiapan menyelenggarakan pemilu serentak tahun 2019 mendatang, harus disadari oleh pemerintah perlunya komitmen dalam membangun sistem politik yang demokratis. Hal itu merupakan langkah yang mendasar dalam menumbuhkan terwujudnya birokrasi yang efektif dan efisien, sehingga dapat memberikan pelayanan publik demi tercapainya kesejahteraan masyarakat. Landasan konseptualnya karena sistem politik yang demokratis merupakan prasyarat bagi terselenggaranya kepemerintahan yang baik (*good governance*). Penyelenggaraan pemilu baik pemilu legislatif maupun pilpres yang tidak serentak selama ini banyak menimbulkan konflik di pemerintahan, terlebih jika warna politik para pemimpin yang dihasilkan pada setiap pemilu berbeda-beda. Misalnya eksekutif dari partai A, legislatif dari partai B, dan sebagainya. Hal ini dapat menyebabkan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

* Lihat Indra Pahlevi, et.all, Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, 2014, him. 1-2 belum diterbitkan

Selain itu, penyelenggaraan pemilu yang berulang-ulang tersebut dapat mempengaruhi kinerja birokrasi pemerintahan. Setiap penyelenggaraan pemilu akan menghasilkan para pemimpin baru dengan warna politik yang baru, akan secara jelas memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan yang dibangun. Perbedaan warna politik terutama di daerah rawan terjadi politisasi birokrasi, yang mana akan terjadi banyak mutasi pegawai yang dianggap tidak sejalan dengan warna politik para pemimpin di daerah. Terlebih lagi pada saat-saat pemilu, manuverpolitik banyak dilakukan para aktor politik untuk melancarkan langkah politiknya. Hal ini menimbulkan ketidaknyamanan dalam proses birokrasi yang berakibat pada terganggunya sistem pelayanan publik yang merugikan masyarakat. Oleh karena itu, dengan adanya pemilu serentak diharapkan akan terjadi efektivitas dan efisiensi dalam proses demokrasi, termasuk di dalamnya penghematan anggaran dan meminimalisir jumlah penyimpangan yang terjadi dalam proses pemerintahan seperti politisasi birokrasi yang dapat mempengaruhi partisipasi birokrat dalam menentukan pilihannya. Dalam hal ini peran birokrasi pemerintahan adalah menjaga stabilitas proses pemerintahan baik selama pemilu berlangsung, terutama dalam pelayanan publik.

Penyelenggaraan pemilu serentak juga berdampak pada tingkat partisipasi masyarakat. Dengan adanya penggabungan penyelenggaraan Pilpres dan Pileg diharapkan tingkat partisipasi masyarakat dapat lebih stabil. Selama ini tingkat partisipasi masyarakat terhadap penyelenggaraan pemilu memiliki kecenderungan semakin menurun. Hal ini dikarenakan salah satunya euforia pemilu yang sering diselenggarakan di Indonesia, mulai dari Pileg, Pilpres, dan Pilkada, sehingga hal ini membuat masyarakat jemu. Terlebih lagi banyaknya peraturan kepemiluan yang baru dan berganti sehingga berpotensi tumpang tindih, kurangnya persiapan penyelenggara pemilu baik di pusat maupun di daerah, kurangnya sosialisasi pemilu ke masyarakat, hingga banyaknya calon yang sebagian besar tidak dikenal masyarakat terutama di daerah-daerah. Atas berbagai latar belakang di atas, perlu dikaji bagaimana partisipasi politik masyarakat terhadap pemilu menjelang pemilu serentak dalam rangka mewujudkan *good governance*.

II. DEMOKRASI DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Demokrasi merupakan suatu sistem di mana manajemen politik dilaksanakan dengan berlandaskan partisipasi dan pluralisme, dan terdapat mekanisme yang sifatnya protektif untuk membatasi kekuasaan. (Yasunori Sone, "Criteria of Democracy and Democratization Problems", Keio University, Japan, 1994). Dari perumusan tersebut dapat disimpulkan bahwa prinsip-prinsip esensial dari demokrasi itu adalah: a) partisipasi; b) pluralisme; c) pembatasan kekuasaan. Adapun kriteria-kriteria yang paling penting dari demokrasi itu, menurut para ilmuwan politik (Samuel Huntington; Bruce Mc Colm; Yasunori Sone) adalah sebagai berikut:

- a) Adanya kerangka dasar konstitusional (*constitutional framework*);
- b) Adanya pemisahan kekuasaan-kekuasaan pemerintahan (*separation of power*);
- c) Jaminan atas hak-hak azasi manusia;
- d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat (*freedom of expression*);
- e) Adanya sistem pemilihan (*electoral system*);
- f) Adanya pluralisme politik;
- g) Tidak ada larangan terhadap informasi-informasi alternatif (*alternative information*);
- h) Hak atas peradilan yang tidak memihak serta diizinkannya "*public contestation*".⁵

Penyelenggaraan pemilu anggota lembaga legislatif dan kepala eksekutif di pusat dan daerah secara bebas dan adil merupakan salah satu unsur penting sistem politik demokrasi. Pemilu dipandang sebagai unsur penting sistem politik demokrasi karena empat alasan berikut. *Pertama*, pemilu merupakan prosedur dan mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara, baik yang akan duduk dalam lembaga legislatif maupun dalam lembaga eksekutif di pusat dan daerah untuk bertindak atas nama rakyat dan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. *Kedua*, pemilu merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan pertentangan kepentingan dari masyarakat

⁵ Soewargono, Menata Kebijakan Publik dalam rangka Demokratisasi dan Pemerintahan yang Efektif, dalam Andy Ramses M. Dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, 2009, hlm. 77-78

ke dalam lembaga penyelenggara negara, baik di pusat maupun di daerah. *Ketiga*, pemilu merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara teratur/tertib dan periodik baik perubahan berupa sirkulasi elit politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan publik. Dan *keempat*, pemilu juga dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama. Untuk fungsi yang terakhir ini, sistem pemilu yang diadopsi akan dapat menghasilkan tatanan politik berikut:

- 1) Lembaga perwakilan yang mencerminkan keterwakilan penduduk dan keterwakilan daerah secara adil dan efektif, tidak hanya keterwakilan dalam gagasan tetapi juga keterwakilan dalam kehadiran;
- 2) Keterwakilan dalam kehadiran berbagai kelompok "minoritas" dalam lembaga perwakilan di pusat dan daerah yang melalui proses pemilu tidak terwakili (*unrepresented*) atau kurang terwakili (*underrepresented*);
- 3) Anggota lembaga perwakilan yang lebih tampil sebagai wakil rakyat daripada wakil partai;
- 4) Wakil rakyat yang tidak hanya mendapat legitimasi tinggi dari rakyat tetapi juga memiliki kredibilitas (integritas dan kemampuan);
- 5) Wakil rakyat yang akuntabel kepada konstituennya, dan konstituen yang memiliki akses luas untuk mempengaruhi wakil rakyat;
- 6) Wakil rakyat dan lembaga perwakilan yang kemampuannya lebih mengedepankan dalam fungsi legislasi dan anggaran daripada dalam fungsi pengawasan;
- 7) Proses politik yang dinamis tetapi relatif mudah mencapai kesepakatan dalam lembaga legislatif;
- 8) Pemindahan perbedaan aspirasi, bahkan konflik kepentingan, dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggaraan negara, seperti lembaga perwakilan rakyat;
- 9) Pemerintahan yang kuat dan stabil karena didukung suara mayoritas dan oposisi yang memiliki keberdayaan dalam lembaga legislatif;
- 10) Jumlah partai politik peserta pemilu yang tidak terlalu sedikit tetapi juga tidak terlalu banyak dengan jarak ideologi yang tidak terlalu jauh (sistem kepartaian pluralisme moderat);

- 11) Partai politik dan politisi yang bersifat inklusif dan mampu bekerjasama dengan cara menghilangkan eksklusivisme parpol/politisi;
- 12) Menghasilkan perilaku memilih yang lebih menggambarkan *citizen politics* (perilaku memilih individu warga negara rasional dan transaksional) dengan menghilangkan *mass politics* (politik massa, perilaku memilih massa yang fanatic berdasarkan simbol-simbol personal);
- 13) Perubahan politik secara periodik baik berupa sirkulasi elit maupun berupa perubahan arah dan pola kebijakan publik; dan
- 14) Isu-isu politik lokal mempunyai kesempatan yang sama dengan isu-isu politik nasional untuk menjadi isu publik.⁶

Muara dari perdebatan tentang sistem pemerintahan yang efektif disadari oleh para ahli ilmu politik bahwa pembangunan demokrasi tidak cukup hanya bertumpu pada stabilitas pemerintahan, tetapi ada hal yang lebih utama yaitu persoalan efektivitas pemerintahan. Dengan demikian, para ahli menyebut sistem pemilu harus menjadi salah satu perhatian dalam penataan sistem pemerintahan yang menghasilkan efektivitas pemerintahan melalui hadirnya sistem kepartaian yang moderat dan pada gilirannya menghasilkan parlemen yang efektif pula. Tujuan akhir dari sistem pemilu yang kompatibel dengan sistem pemerintahan adalah menciptakan *governability*.

Adapun pengertian *governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, derajat polarisasi antarpartai, partisipasi partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas legislatif dan eksekutif, yaitu adanya *divided government* atau pemerintahan tidak kongruen dalam sistem pemerintahan presidensial, atau kabinet minoritas dalam sistem pemerintahan parlementer. Yang dimaksud *divided government* adalah pemerintahan di mana presiden bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen.⁷

⁶ Ramian Surbakti, Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan Baru, dalam Andy Ramses M. Dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, 2009, hlm 45-46

⁷ Didik Supriyanto, "Pemilu Serentak dan Efektivitas Pemerintahan" Diskusi Terbatas Pembuatan Proposal Penelitian Kelompok, Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 19 Maret 2014

III. GOOD GOVERNANCE DAN MASYARAKAT SIPIL

Konsep *governance* secara sederhana merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasinya. *Governance* berlaku dan berlangsung di semua tingkatan, baik nasional maupun lokal. Sementara itu, *good governance* merujuk pada adanya akuntabilitas, partisipasi, *consensus*, transparansi, efisiensi dan efektivitas, responsivitas, persamaan dan inklusivitas, serta kepatuhan pada *rule of law*. Dengan ciri-ciri tersebut, realisasi *good governance* menjadi sangat penting karena dampaknya yang dapat mendorong terwujudnya pembangunan ekonomi daerah. Artinya, peningkatan pembangunan ekonomi daerah dimungkinkan dengan adanya *good governance*. Era reformasi sekarang ini menunjukkan besarnya tuntutan untuk memperbaiki *governance*. Kelompok reformis telah lama menantikan untuk dapat mereformasi kebijakan pemerintah agar rakyat dapat terlibat dan berpartisipasi langsung dalam proses pembuatan kebijakan. Munculnya tuntutan tersebut mengindikasikan dengan jelas bahwa kelompok reformis menginginkan terwujudnya *democratic governance*, yaitu adanya interaksi yang lebih intens antara pemerintah dengan masyarakat, dan meningkatnya partisipasi masyarakat.⁸

UNDP⁹ mengajukan karakteristik *good governance* sebagai berikut:

- *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berserikat/berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
- *Transparency*. Transparansi harus dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

⁸ R. Siti Zuhro, *Good Governance dan Reformasi Birokrasi Di Indonesia dalam Jurnal Penelitian Politik Vol. 7, No. 1, 2010*, LIPI hlm. 2-3

⁹ UNDP sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2000:7) dalam Bahan Kuliah *Good Governance*, MAP UGM

- *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani Setiap *stakeholders*.
- *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
- *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
- *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*Civil Society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Headly dan Robinson, mengatakan bahwa *good governance* bermakna tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan dan kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan kontribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna transparansi, partisipasi, dan akuntabel.¹⁰

Adapun Gerry Stoker mencatat 5 (lima) proporsi mengenai *governance*, yakni *governance*:

1. Merujuk pada seperangkat institusi dan aktor terdapat pada dalam dan di luar pemerintah;
2. Mengidentifikasi kekaburuan batas dan tanggung jawab untuk menangani isu-isu sosial dan ekonomi;

¹⁰ Headly dan Robinson (1992:64) seperti dikutip Muchlis Chamidi (2002) dalam Bambang Istianto, Demokratisasi Birokrasi Edisi 2, 2013, him. 138.

3. Mengidentifikasikan ketergantungan kekuasaan yang terdapat dalam hubungan antara institusi yang melakukan tindakan yang kolektif;
4. Adalah tentang jaringan aktor yang bersifat mandiri dan mengatur sendiri;
5. Mengakui kapasitas untuk menyelesaikan sesuatu yang tidak bersandar pada kekuasaan pemerintah untuk memberikan komando atau menggunakan alat dan teknik baru dalam mengarahkan dan menuntun.

Sedangkan Hyden menyebutkan 4 (empat) variabel untuk konsep *governance*, yakni:

1. *Authority*, yang berarti eksistensi kekuasaan yang legitimasi;
2. *Reciprocity*, yang berarti pengembangan pandangan bahwa penggunaan kekuasaan tidak selalu merupakan “zero sum game” tetapi juga dapat menjadi “positive sum game”.
3. *Trust*, yang dibudidayakan oleh orang-orang yang hidup bersama dan terikat, secara kompetitif atau koperatif dalam mengejar tujuan bersama, dan
4. *Accountability*, yang memperkuat kepercayaan dan sebaliknya.

Good governance merupakan konsep yang menekankan pada perlunya pengembangan institusi pemerintah, dengan suatu pemikiran bahwa lembaga pemerintah yang berfungsi dengan baik akan memungkinkannya melaksanakan tugas mewujudkan kesejahteraan masyarakat.¹¹

Pengembangan masyarakat madani memerlukan ruang publik (*public sphere*) di mana setiap warga negara bisa secara bebas dan mandiri mengemukakan pendapatnya mengenai masalah-masalah kemasyarakatan. Mereka juga memiliki ruang yang memadai untuk memanfaatkan potensinya dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya. Sayangnya ruang publik yang semacam itu sejauh ini amat terbatas. Hampir semua ruang publik dimana masalah-masalah kemasyarakatan berkembang selalu tidak pernah lepas dari intervensi negara dan pemerintah. Pemerintah bahkan sering kali bertindak sangat jauh dan berusaha melakukan intervensi pada hal-hal yang sebenarnya merupakan bagian dari *private life* warganya.

¹¹ Gerry Stoker (1998) dan Hyden (1996) seperti dikutip dalam Bambang Istianto, *ibid*, him. 143

Bahkan, sering kali menjadi amat sulit untuk membedakan antara *public* dan *private life*. Konsep masyarakat sipil ini sesungguhnya bermuara pada tiga syarat pokok suatu pemerintahan (Mas'oed, 1997) yaitu:

1. Kompetisi yang sungguh-sungguh dan meluas di antara individu dan kelompok di masyarakat dan tidak melibatkan penggunaan daya paksa;
2. Partisipasi politik yang melibatkan sebanyak mungkin warga negara dalam kebijakan publik;
3. Kebebasan sipil dan politik dalam keseluruhan proses sosial dan kenegaraan yang ada.

Jadi dalam masyarakat sipil, hubungan antara masyarakat dan negara atau pemerintah terjalin secara harmonis dengan prinsip-prinsip demokrasi yang *universal*, dengan tatanan politik yang memiliki liberalisasi dan partisipasi yang tinggi. Di sini dibutuhkan komitmen para pemimpin politik yang kuat terhadap demokrasi yang menolak penerapan kekerasan dan sarana ilegal dan tidak konstitusional untuk mengejar kekuasaan. Untuk itu, dibutuhkan gaya kepemimpinan politik yang fleksibel, akomodatif, dan sesuai dengan konsensus.¹²

IV. KONSEP PARTISIPASI

Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta. Menurut Dr. Made Pidarta, partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Sedangkan partisipasi menurut Huneryear dan Hecman adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional individu dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggung jawab bersama mereka. Demikian halnya dikemukakan oleh Cohen dan Uphoff, partisipasi sebagai keterlibatan dalam proses pembuatan keputusan,

¹² Hessel Nogi S. Tangkilisan, Manajemen Publik, 2005, him. 118-119

pelaksanaan program, memperoleh kemanfaatan dan mengevaluasi program.¹³

Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan, secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Herbert McClosky berpendapat:

"Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum (*The term political participation will refer to those voluntary activities by which members of a society share in the selection of rulers and, directly or indirectly, in the formation of public policy*).¹⁴

Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson memberi tafsiran yang lebih luas yaitu:

"Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif. (*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective*).¹⁵

Di negara-negara demokrasi, konsep partisipasi politik bertolak dari paham bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang dilaksanakan melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-

¹³ Siti Irene Astuti Dwiningrum, Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan, 2011, him. 50-51.

¹⁴ Herbert McClosky, "Political Participation," International Encyclopedia of the Social Sciences, ed. Ke-2 (New York: The Macmillan Company, 1972), XII, hlm. 252, sebagaimana dikutip dalam Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik 2008, hlm. 367.

¹⁵ Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 19770, him 3, sebagaimana dikutip dalam Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik 2008, him. 368.

tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan. Jadi partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.

Sementara itu, Dahl memfokuskan bahwa demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang menekankan responsivitas pemerintah terhadap sistem politik. Dalam hal ini elemen-elemen dasar demokrasi politik yang meliputi tiga dimensi utama, yaitu: kompetisi, partisipasi, dan kebebasan politik dan sipil.

Partisipasi politik sering kali dihubungkan dengan proses politik yang demokratik, yang melibatkan interaksi perseorangan dan organisasi, biasanya partai politik dengan negara. Partisipasi politik dihubungkan dengan demokrasi politik yang mengedepankan prinsip perwakilan dan partisipasi tidak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan individu atau kelompok terorganisasi untuk melakukan pemungutan suara, kampanye, protes atau memengaruhi wakil-wakil pemerintah.¹⁶

V. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMILU

Terdapat sejumlah persoalan ditemukan dari setiap periode pemilu. Potret persoalan itu dilihat dalam rentang waktu pemilu-pemilu pada masa reformasi sampai dengan saat ini. Persoalan-persoalan yang dapat dijadikan tema potensial untuk diriset menyangkut partisipasi pemilih diantaranya adalah sebagai berikut¹⁷:

1. Kehadiran dan Ketidakhadiran Pemilih di Tempat Pemungutan Suara atau TPS (*Voter turn-out*)

Partisipasi pemilih sejak pemilu 1999 sampai dengan pemilu 2014 bergerak fluktuatif. Pada pemilu legislatif, penurunan partisipasi pemilih sekitar 10% konsisten terjadi sampai pada pemilu 2009. Sementara itu pada pemilu 2014, angka partisipasinya naik sebesar 5%. Pada kasus Pilpres, tercatat dalam pemilu 2014 pertama kalinya dalam sejarah angka partisipasinya lebih rendah dibandingkan Pileg. Pertanyaannya, kenapa angka partisipasi Pileg

¹⁶ Siti, *Opcit*, hlm. 53

¹⁷ Pedoman Riset tentang Partisipasi Pemilu, pada http://www.kpu.go.id/koleksigambar/PEDOMAN_RISET_PARMAS._2015docx_.pdf diakses pada tl 30Juni2015

naik dibandingkan pemilu sebelumnya? Kenapa angka partisipasi Pilpres menyimpang dari pola pada pemilu-pemilu sebelumnya? Selain itu kenapa golongan putih (golput) tetap saja hadir dalam setiap pemilu? Apa penyebabnya?

2. Perilaku memilih (*Voting behaviour*)

Perilakumemilih adalah terkaitdengan keputusan pemilih untuk memilih kandidat atau peserta pemilu tertentu. Kenapa seorang pemilih menjatuhkan pilihannya kepada kandidat atau peserta pemilu tertentu. Tentu beragam alasan yang dapat dikemukakan oleh setiap pemilih. Persoalannya adalah, sejauhmana pilihan-pilihan itu bersifat rasional? Dengan kata lain, sejauhmana pilihan politik mereka berdasarkan pertimbangan rasional menyangkut kandidat atau peserta pemilu itu. Apakah rekam jejak, program atau janji peseta pemilu menjadi bahan pertimbangan atau faktor lain. Riset ini penting untuk mengetahui tingkat rasionalitas pemilih dalam pemilu.

3. Politik uang (*Money politics/Vote buying*)

Politik biaya tinggi menjadi keluhan sebagian peserta pemilu. Salah satu penyebabnya adalah fenomena politik uang. Peserta pemilu mengeluarkan sejumlah uang untuk mendapatkan dukungan pemilih, atau pemilih aktif meminta imbalan dari dukungan yang diberikannya. Fenomena ini sudah pasti menjadikan demokrasi kita tidak sehat. Pertanyaannya, bagaimana politik uang terjadi? Polanya seperti apa? Kenapa disebagian tempat terjadi politik uang, disebagian tempat kebalikannya? Faktor apa yang mempengaruhinya? Kebijakan apa yang perlu ditempuh untuk mengatasi mengatasi fenomena politik uang?

4. Tingkat melek politik warga (*Political literacy*)

Terdapat keyakinan bahwa tingkat melek politik warga berpengaruh pada sikap dan perilaku politik warga negara. Muaranya adalah pada tingkat kedewasaan perilaku berdemokrasi. Relasi itu bersifat perbandingan lurus, yaitu semakin tinggi tingkat melek politik warga semakin matang perilaku demokrasinya, dan sebaliknya. Dengan kata lain, wajah demokrasi sebuah negara sebagian ditentukan oleh tingkat melek politik warga. Pertanyaannya adalah seberapa tinggi/dalam melek politik warga negara? Bagaimana melek politik wargaselama ini terbentuk? Faktor apa saja yang mempengaruhi terbentuknya melek politik warga?

Kebijakan apa saja yang perlu dirumuskan untuk meningkatkan melek politik warga?

5. Kesukarelaan warga dalam politik (*Political voluntarism*)

Kesukarelaan warga dalam politik berpengaruh luas dalam kehidupan politik. Absennya kesukarelaan warga dapat merusak sendi-sendi demokrasi. Dalam jangka pendek, biaya politik mahal menjadi resiko yang harus ditanggung karena segalanya serba berbayar. Dalam jangka panjang, korupsi menjadi virus endemik yang pasti menyerang. Sebaliknya, tatanan demokrasi semakin kuat apabila kesukarelaan warga tumbuh dan hidup didalam masyarakat. Dari pemilu ke pemilu kesukarelaan warga mengalami pasang surut. Kesukarelaan warga yang kehadirannya ditandai dengan munculnya relawan dari berbagai kalangan kuat muncul dalam pemilu 2014. Pertanyaannya, apa faktor yang mempengaruhi munculnya kesukarelaan politik warga dan faktor apa yang menghambatnya? Kebijakan apa saja yang dapat ditempuh untuk menumbuhkan dan memperkuat kesukarelaan warga dalam politik?

Tingkat partisipasi masyarakat dalam setiap pemilu yang diselenggarakan di Indonesia cenderung mengalami penurunan. Hal ini dapat diketahui dari meningkatnya jumlah masyarakat yang tidak ikut berpartisipasi atau biasa disebut golput dalam pemilu. Tingkat partisipasi politik pada pemilu rezim Orde Lama mulai dari tahun 1955 dan Orde Baru pada tahun 1971 sampai 1997, kemudian Orde Reformasi tahun 1999 sampai sekarang masih cukup tinggi. Tingkat partisipasi politik pemilih dalam pemilu tahun 1955 mencapai 91,4 persen dengan angka golput hanya 8,6 persen. Di era non-demokratis Orde Baru golput mulai menurun yaitu pada pemilu tahun 1971, tingkat partisipasi politik mencapai 96,6 persen dan jumlah golput menurun drastis hanya mencapai 3,4 persen. Sementara pemilu tahun 1977 dan pemilu tahun 1982 hampir serupa, yakni partisipasi politik sampai 96,5 persen dan jumlah golput mencapai 3,5 persen. Pada pemilu tahun 1987 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 96,4 persen dan jumlah golput hanya 3,6 persen. Pada pemilu tahun 1992 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 95,1 persen dan jumlah golput mencapai 4,9 persen. Untuk pemilu tahun 1997 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 93,6 persen dan jumlah golput mulai meningkat hingga 6,4 persen.

Pasca reformasi, pada pemilu tahun 1999 tingkat partisipasi pemilih 92,6 persen dan jumlah golput 7,3 persen. Angka partisipasi yang memprihatinkan terjadi pada pemilu tahun 2004, yakni turun hingga 84,1 persen dan jumlah golput meningkat hingga 15,9 persen. Pada Pilpres putaran pertama tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 78,2 persen dan jumlah golput 21,8 persen, sedangkan pada Pilpres putaran kedua tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 76,6 persen dan jumlah golput 23,4 persen. Pada pemilu Pileg tahun 2009 tingkat partisipasi politik pemilih semakin menurun yaitu hanya mencapai 70,9 persen dan jumlah golput semakin meningkat yaitu 29,1 persen. Pada Pilpres tahun 2009 tingkat partisipasi politik pemilih mencapai 71,7 persen dan jumlah golput mencapai 28,3 persen. Berdasarkan survei dari CSIS dan lembaga survei *Cyrus Network* telah menetapkan persentase pemilih yang enggan menggunakan hak pilihnya pada Pileg tahun 2014. Dari hasil kalkulasi mereka melalui metode penghitungan cepat, tingkat golput pemilu tahun 2014 hampir menyentuh angka 25 persen.¹⁸

Menurut Komisioner dari KPU, Ferry Kurnia Rizkiyansyah, tingkat partisipasi masyarakat terhadap pemilu terus menurun. Berdasarkan data dari KPU, angka partisipasi pemilih dalam Pileg tahun 2004 berjumlah 84 persen. Sementara pada pemilu tahun 2009 jumlahnya menurun menjadi 71 persen. Menurutnya, penurunan tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu secara hukum tidak menjadi masalah, karena pemilu tetap dapat terselenggara walaupun tingkat partisipasi rendah. Akan tetapi, hal ini sebagai justifikasi politik bahwa ternyata masyarakat sangat *aware* terhadap pemilu. Selain itu, ada beberapa faktor yang menyebabkan turunnya angka partisipasi pemilu. Dari survei yang dilakukan KPU, salah satu faktor penyebabnya adalah masih tingginya angka pemilih yang golput. Menilik angka partisipan Pileg dan Pilpres tahun 2009 lalu, sekitar 29 persen pemilih memilih golput. Menurunnya kepuasan masyarakat terhadap kinerja lembaga eksekutif juga turut menjadi penyebab yang lain. Dari hasil survei KPU bersama Harian Kompas, tingkat kepuasan masyarakat terhadap kinerja di semua sektor pemerintahan turun hingga 40 persen. Sekitar 90,2 persen

¹⁸ Yulistyo Pratomo dan Randy Ferdi Firdaus, Ini tingkat partisipasi pemilih dari Pemilu 1955-2014, pada <http://www.merdeka.com/politik/ini-tingkat-partisipasi-pemilih-dari-pemilu-1955-2014.html> diakses pada tgl 15 Juli 2015

dari responden pun menyebut tidak puas terhadap kinerja partai politik.¹⁹

Sementara itu, pakar komunikasi politik dari Fikom Unpad, Dr. Antar Venus, MA Comm, mengemukakan penyebab menurunnya angka partisipatif pemilu. Salah satu alasannya adalah masyarakat sudah kehilangan harapan pada calon-calon legislatif maupun anggota DPR. Dalam benak masyarakat, calon-calon tersebut kebanyakan lebih mementingkan diri sendiri dan aspek kredibilitasnya pun cenderung rendah. Yang paling penting adalah calon anggota legislatif seringkali tidak mampu menunjukkan visinya dan apa yang akan dilakukan. Khusus untuk pemilih pemula, kebanyakan masih menganggap pemilu itu menyulitkan. Kurangnya sosialisasi tentang pemilu, serta ketidaktahuan pemilih pemula tentang partai politik dan calon-calon anggota legislatifnya seringkali menyulitkan mereka untuk memilih. Meski begitu, Dr. Antar menilai pelaksanaan pemilu di Indonesia bisa dikatakan berhasil. Ini bisa dilihat dari tingkat peserta paritispasi pemilu yang merupakan *parsipatory voluntary*. Walaupun dalam setiap peiaksanaannya menurun, angka partisipatif pemilu di Indonesia masih terbilang tinggi, yakni berkisar antara 71 persen.²⁰

VI. KESIAPAN PEMILU SERENTAK DI BALI DAN PAPUA

Sesuai dengan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tentang pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Pilpres tahun 2019 mendatang harus diselenggarakan serentak dengan Pileg, maka semua *stakeholders* terutama penyelenggara pemilu yaitu KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) harus siap melaksanakannya. Secara obyektif, pemilu serentak tahun 2019 mendatang memunculkan dua kondisi sebagaimana disampaikan beberapa narasumber di lokasi penelitian baik di Bali maupun di Papua. Adapun dua kondisi tersebut adalah pemilu serentak bisa lebih mengefisienkan pemilu baik dari sisi waktu maupun anggaran, di sisi lain pemilu serentak memerlukan energi yang lebih besar

¹⁹ Arief Maulana, Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Terus Menurun, pada <http://www.unpad.ac.id/2014/03/tingkat-partisipasi-masyarakat-dalam-pemilu-terus-menurun/> diakses pada tgl 16 Juli 2015

²⁰ *opcit*

karena menggabungkan dua pemilu dengan aturan yang tentunya tidak semuanya sama.

Seperti dikemukakan oleh Ketua KPU Provinsi Bali, I Dewa Kadek Raka Sandi bahwa rencana pelaksanaan pemilu serentak sebagaimana Putusan MK membuat persiapan bisa dilakukan lebih awal termasuk sosialisasinya. Persiapan paling awal adalah aspek regulasinya. Jika UU terlambat, maka KPU akan kesulitan. Apalagi Peraturan KPU dibuat harus melalui konsultasi dengan DPR, sehingga sering terlambat. Penegasan Ketua KPU Provinsi Bali tersebut menyiratkan harapan agar jika pemilu serentak tahun 2019 ingin berlangsung lancar, maka segala persiapan harus sudah dimulai sejak dini. Hal ini dikarenakan secara umum KPU di daerah merasa siap untuk melaksanakan pemilu serentak, sebagaimana disampaikan komisioner KPU Provinsi Bali lainnya, Wayan Jondra.

Begitu juga apa yang dikemukakan Ketua KPU Provinsi Papua, bahwa pemilu serentak yang diputuskan MK tersebut memang harus dilaksanakan oleh KPU yang bersifat hierarkis meskipun tentu terdapat berbagai kendala yang harus diperhatikan di setiap daerah. Khusus terhadap kondisi Papua yang memiliki karakteristik dua wilayah yakni pesisir dan pegunungan, maka menjadi relatif lebih sulit dalam hal teknisnya, terutama di wilayah pegunungan. Apalagi secara kultural terdapat budaya noken (semacam tas) di wilayah pegunungan yang sangat memperhatikan peran *big man* atau kepala suku dalam menentukan siapa yang akan dipilih.

Oleh karena itu, persoalan yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu di daerah seperti Papua dan Bali bukan hanya persoalan lebih baik serentak atau terpisah, tetapi banyak menyangkut persoalan teknis di lapangan. Di Bali misalnya persoalan pengaruh adat sangat kuat terutama yang terkait dengan lokasi dan pengelompokan pemilih dalam satu TPS dengan melihat kasta di masyarakat wilayah itu. Biasanya kasta tinggi (brahmana dan ksatria) tidak mau bergabung dengan kasta rendah (waisya dan sudra). Oleh karena itu KPU sering mengalami kesulitan dalam memetakan pemilih di suatu wilayah. Salah satu upaya yang dilakukan dengan melibatkan para tokoh adat sebagai panitia pemungutan suara di desa dan kecamatan termasuk menjadi anggota KPPS.

Sementara di Papua dengan karakteristik yang berbeda antara wilayah pesisir dan pegunungan, harus dilakukan sebijak mungkin

ketika peran tokoh-tokoh adat pun menjadi faktor penting dalam menentukan jumlah pemilih, siapa yang menjadi panitia, lokasi TPS dan persoalan teknis lainnya. Persoalan lainnya adalah dalam proses penyelesaian sengketa baik sebelum pemungutan suara maupun sesudahnya. Setiap tahapan berpotensi terjadi sengketa sejak pendaftaran peserta pemilu hingga kampanye serta sesudahnya adalah penyelesaian sengketa hasil pemilu. Kondisi inilah yang membutuhkan energi besar dalam penyelenggarannya ketika pemilu dilaksanakan serentak.²¹

Adapun terdapat beberapa kasus yang diungkapkan oleh KPU di daerah seperti KPU Bali, KPU Badung, KPU Papua dan KPU Jayawijaya bahwa mereka harus mengatasi persoalan secara bijak berdasarkan kebutuhan di wilayahnya. Di Bali misalnya, KPU Bali dan KPU Badung harus mengumpulkan para tokoh adat dan meminta untuk menjadi panitia pemilihan karena memang tidak mudah meminta para tokoh tersebut sesuai kedudukan sosial mereka (kasta) dalam masyarakat serta dinilai lebih senior. Begitu juga dalam hal sosialisasi, KPU meminta bantuan ke pemerintah daerah untuk ikut berpartisipasi melalui pemasangan spanduk atau baliho informasi tentang pemilu. Begitu juga dalam hal kerjasama informal dengan beberapa pihak baik lembaga pendidikan maupun organisasi kemasyarakatan. Secara yuridis tidak diatur dan juga tidak dianggarkan, namun KPU Bali dan Badung berinisiatif berkoordinasi mengundang mereka untuk diajak kerjasama menyebarkan informasi tentang pemilu. Semua kegiatan itu seringkali juga hanya mengandalkan "urunan" antar komisioner guna menutupi kebutuhan jamuan dan uang transport yang diundang. Sementara kerjasama dengan lembaga pendidikan dan organisasi kemasyarakatan bersifat sukarela dalam rangka ikut membantu pelaksanaan pemilu.

Sementara di Papua kondisinya tidak jauh berbeda dengan Bali dengan karakteristik tertentu. Perlibatan tokoh adat tetap ada meskipun tidak semasif seperti di Bali. Jika pun terlibat, para tokoh adat (*big man*) dalam konteks bagaimana menciptakan suasana aman di setiap tahapan pemilu terutama saat pemungutan suara terutama di wilayah pegunungan. Berdasarkan penjelasan beberapa

²¹ Lihat Indra Pahlevi, et.al, Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, 2014, hlm. 35 belum diterbitkan

komisioner KPU Papua bahwa KPU berusaha untuk bersikap sesuai aturan meskipun tidak mudah untuk diterapkan di lapangan terutama kasus penggunaan noken yang memiliki beberapa pengertian. Pada awalnya memang digunakan sebagai model perwakilan yang dilakukan oleh para pemilih melalui kepala suku (*big man*), tetapi ada juga pengertian yang diputuskan MK bahwa noken dijadikan sebagai pengganti kotak suara, sehingga para pemilih memasukkan kertas/surat suara yang sudah dicoblos ke dalam noken. Tetapi belakangan, noken juga memiliki definisi yang sudah dibiaskan yakni berperannya para *big man* disertai adanya "iming-iming" dari kelompok/pihak tertentu. Dengan keadaan tersebut, maka KPU di Papua harus mampu melakukan adaptasi yang sesungguhnya melanggar aturan tetapi sulit untuk dihindari. Sementara itu forum sosialisasi sangat terbatas meskipun sudah dibantu pemerintah daerah yang sebenarnya kurang kuat payung hukumnya ketika memberikan hibah kepada KPU meskipun dalam bentuk kegiatan. Apalagi biaya transportasi atau operasional merupakan kendala terbesar di Papua karena harus menggunakan pesawat (*charter*) yang membutuhkan biaya sangat besar.

Kasus di Bali menunjukkan bahwa tindak pelanggaran masih terjadi saat pemilu anggota legislatif tahun 2014. Meskipun demikian, terdapat hal positif pula, bahwa pelaksanaan pemilunya ternyata dipermudah dengan keberadaan komunitas masyarakat yang disebut Banjar. Melalui jaringan komunitas semacam itu, proses sosialisasi dapat dilakukan secara cepat dan mudah, serta tanpa harus mengeluarkan biaya yang terlalu besar. Prinsip keswadayaan masyarakat sangat memudahkan tugas KPU dalam menjalankan perannya sebagai pihak penyelenggara pemilu. Paradoks dari muatan partisipasi semacam ini adalah, keterlibatan para tokoh adat ternyata menjadi persoalan tersendiri dalam pengawasan pemilu, karena bisa menjadi kendala psikologis tertentu bagi tenaga di lapangan ketika melihat adanya sesuatu yang diduga sebagai pelanggaran. Apalagi, ketika dapat ditemukan relasi keinginan kekuasaan tertentu dengan oknum tokoh masyarakat yang dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemilu.²²

²² Wawancara dengan Staf Ahli dan mantan Anggota Panwaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014, Lihat dalam Indra Pahlevi, et.all, Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, 2014, him. 42-43, belum diterbitkan.

Paradoks dari muatan partisipasi ini dianggap tidak menjadi kendala tersendiri dihubungkan dengan tingkat partisipasi politik dalam pemilu. Antusiasme pemilih yang menggunakan hak pilihnya, saat Pileg tahun 2014 di Bali, secara umum tergolong cukup tinggi, karena mencapai sekitar 78 persen. Sudah tentu, ketika dalam Pilpres tahun 2014, antusiasme ini bisa saja terjadi dinamika tertentu dalam partisipasi warga masyarakat menggunakan hak pilihnya. Artinya, diduga dapat terjadi penurunan bagi penggunaan hak pilih warga masyarakat saat Pilpres, karena kurang dekatnya secara emosional hubungan pemilih dengan calon yang akan dipilihnya. Bahkan, dalam kasus Pemilihan gubernur pun, ternyata penggunaan hak pilih warga masyarakat cukup mengalami penurunan dibandingkan Pilkada secara umum di Bali, yaitu sekitar 74 persen.²³

Terkait rencana pemilu serentak, ada kekhawatiran tersendiri, karena dengan pemilu yang tidak serentak saja berjalan kurang terkoordinasi. Apalagi, kalau pemilu diselenggarakan secara serentak, pasti berpotensi lebih berat masalahnya. Misalnya pada Pemilu tahun 2014, sangat jauh dari apa yang diharapkan, terutama mengenai proses rekapitulasi penghitungan suaranya. Dari penghitungan di tingkat TPS, kecamatan, sampai pada tingkatan kabupaten/kota, terlihat sangat mengecewakan. Hal ini dikarenakan sangat jauh dari harapan, terutama pada masalah kecepatan dan ketepatan proses penghitungannya. Sehingga terbersit pikiran agar pada pemilu tahun 2019 nanti, jika memang ingin melaksanakan keputusan MK secara murni, harus dilakukan dalam substansi regulasi secara lebih drastis, terutama yaitu dilakukan perombakan-perombakan, yang lebih mengarah pada upaya mengatasi berbagai persoalan yang selalu dihadapi pada setiap pemilu hingga saat ini. Pemberian dilakukan untuk mengatasi berbagai penyimpangan yang berpeluang terjadi. Di Bali, terjadi kasus beberapa kali pencoblosan yang dilakukan oleh oknum orang yang sama, misalnya ada TPS di daerah Tabanan yang justru dekat dengan kekuasaan, ditemukan keanehan data pemilihnya yang mencapai 100 persen, tanpa golput, kedatangan partisipasi yang sangat tinggi semacam itu, justru mengundang kecurigaan, karena jelas tidak mungkin kalau

²³ Wawancara dengan Anggota KPU Provinsi Bali, Denpasar 9 Mei 2014, Lihat dalam Indra Pahlevi, et.al., Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, 2014, him. 43, belum diterbitkan.

kedatangan partisipasi sampai 100 persen. Kemudian, ditemukan, juga kasus terdapat TPS yang 100 persen memilih calon A. Padahal, di TPS yang memilih 100 persen calon A itu, ada calon B dan pasti saksi bersangkutan memilih calon B. Tetapi, mengapa perolehan suara bagi calon A mencapai 100 persen, ini tentunya patut diduga terjadi suatu manipulasi.²⁴

Di samping itu, partisipasi masyarakat dalam pemilu dapat didukung dengan adanya kearifan lokal di masing-masing daerah. Kearifan lokal yang muncul di Provinsi Bali yaitu mudahnya mengumpulkan masyarakat dengan pertunjukan Wayang Cengblong. Dengan demikian, kegiatan sosialisasi akan dapat lebih mengenai sasaran yang lebih besar. Dengan adanya kearifan lokal yang semacam ini, sudah tentu seharusnya kegiatan sosialisasi tidak dibatasi hanya pada bentuk poster, leaflet, gapura, namun juga dapat disesuaikan dengan kreasi daerah masing-masing. Apalagi kritikan terhadap pemasangan poster di pohon-pohon dari masyarakat semakin marak. Sedangkan kearifan lokal yang muncul di Provinsi Papua yaitu tingkat kepercayaan masyarakat yang sangat tinggi kepada pemuka agama dan tokoh masyarakat (adat). Oleh karena itu, kegiatan sosialisasi seharusnya melibatkan pihak-pihak ini juga. Dengan demikian kegiatan sosialisasi akan berjalan dengan efektif dan tepatsasaran. Namun, perlu diperhatikan juga agar para pemuka agama dan tokoh adat dan masyarakat tersebut tidak dimanfaatkan oleh partai politik untuk condong kepada satu calon tertentu.²⁵

Terkait dengan kesiapan masyarakat dalam pemilu serentak nantinya, KPU sebagai penyelenggara pemilu terus berupaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat terhadap pemilu. Beberapa upaya di antaranya selain dengan melakukan sosialisasi penyelenggaraan pemilu, KPU telah menyiapkan panduan pendidikan pemilih. Pendidikan pemilih merupakan usaha sadar dan terencana untuk menanamkan nilai-nilai yang berkaitan dengan pemilu dan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kepada warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih atau potensial pemilih dalam rentang waktu kemudian. Adapun

■ Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, I Wayan Suartana, Denpasar 12 Mei 2014, him. 64, belum diterbitkan.

■ Lihat Indra Pahlevi, et.all, Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, 2014, belum diterbitkan

tantangan pendidikan pemilih yaitu di antaranya partisipasi pemilih di dalam dan di luar periode pemilu, terbatasnya kepedulian terhadap pendidikan pemilih, dan rendahnya pemahaman masyarakat terhadap nilai-nilai demokrasi. Tujuan dari pendidikan pemilih ini selain untuk peningkatan partisipasi, juga untuk peningkatan literasi demokrasi, volontaritas, rasionalitas dan kritis. Kelompok sasaran untuk pendidikan pemilih ini dibagi menjadi 2 (dua) yaitu kelompok strategis dan kelompok rentan. Kelompok strategis terdiri dari pra pemilih, pemilih pemula, perempuan, kelompok marginal dan penyandang disabilitas, serta agamawan. Sedangkan kelompok rentan terdiri dari daerah partisipasi pemilih rendah, daerah potensi pelanggaran pemilu tinggi, dan daerah rawan konflik dan kekerasan. Adapun strategi yang dilakukan yaitu dengan penggunaan teknologi informasi, pemanfaatan media massa, lembaga pendidikan, aktivitas sosial-budaya, komunitas hobby, pemasangan bahan sosialisasi/peraga, dan mobilisasi massa.

Oleh karena itu, dengan adanya pendidikan pemilih tersebut diharapkan masyarakat yang awam terhadap demokrasi dan politik dapat mengerti dan memahami pentingnya partisipasi dalam pemilu. Tidak hanya dalam memberikan suaranya di TPS saja, tetapi berperan juga untuk turut aktif dalam menyukseskan jalannya pemilu dengan memberikan dukungan positif terhadap penyelenggara pemilu dalam penyelenggaraan pemilu ke depannya. Selain itu, masyarakat dapat memahami pentingnya peran mereka dalam menentukan arah kebijakan negara di masa depan dengan mengikuti salah satu proses demokrasi terbesar di Indonesia yaitu pemilu.

VII. KESIMPULAN

Gagasan mengenai pemilu serentak telah lama diwacanakan, sampai pada akhirnya MK memutuskan bahwa pileg dan pilpres harus diselenggarakan secara bersama-sama atau serentak. Namun demikian, UUD Negara RI Tahun 1945 tidak secara tegas mengatur tentang *party based system*, sehingga tidak ada keharusan pemilu legislatif dan pemilu presiden digabung atau dipisah. Yang sering menjadi tafsir ahli konstitusi, pemilu harus serentak sebagaimana secara implisit diatur dalam pasal 22E, padahal secara teoritis tafsirannya tidak selalu seperti itu. Pemilu serentak selain

sesuai dengan UUD Negara RI Tahun 1945, juga dianggap untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam proses demokrasi di Indonesia.

Pemilu yang diselenggarakan terlambat sering di Indonesia memakan biaya yang tidak sedikit jumlahnya yang berdampak pada kondisi keuangan negara. Selain itu, masyarakat makin lama makin jemu dengan pelaksanaan pemilu yang berulang-ulang sehingga menurunkan minat dan partisipasi politik masyarakat. Belum lagi banyaknya persoalan terkait pemilu seperti penyelenggara pemilu, konflik dan isu di daerah, serta kondisi geografis daerah yang sulit dijangkau, dan masih banyak lagi permasalahan yang perlu diatasi. Namun demikian, perlu diperhatikan dan dikaji kembali apakah pemilu serentak menjadi satu-satunya jalan untuk menghadapi berbagai persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Ada banyak hal yang harus diperhatikan yaitu efisiensi, jumlah parpol, dan sistem presidensial itu sendiri (*coattail effect*). Muncul kekhawatiran pemilu digabung (serentak) antara pemilu legislatif dan pemilu presiden akan sia-sia jika kedua sistem pemilu tersebut tidak tepat.

Sajah satu permasalahan yang perlu diperhatikan yaitu tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Selama ini tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu di Indonesia cenderung mengalami penurunan. Banyaknya golput dapat dilihat bahwa semakin modern tingkat berpikir masyarakat saat ini untuk memilih menggunakan haknya atau tidak dalam pemilu. Tingkat stress yang tinggi terutama di daerah perkotaan, tingkat kejemuhan dalam pemilu, dan ketidaktahuan akan calon yang bertanding dalam pemilu membuat masyarakat berpikir ulang dalam menggunakan hak pilihnya. Partisipasi masyarakat tidak hanya berupa pemberian suara pada saat pencoblosan berlangsung. Akan tetapi aktivitas masyarakat untuk ikut serta berperan dalam proses tahapan pemilu, seperti yang terjadi di propinsi Bali dan Papua yang memiliki adat dan kearifan lokal yang masih kuat. Masyarakat berperan aktif dalam menyukseskan setiap tahapan pemilu seperti penggunaan adat dan budaya setempat dalam sosialisasi pemilu, serta keterlibatan pemuka adat setempat dalam penyelenggaraan pemilu. Hal ini ternyata mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu. Walaupun masih saja terdapat persoalan terkait

keterlibatan pemuka adat seperti netralitas pemilih dipengaruhi oleh pilihan pemuka adat, bahkan seluruh suara pilihan masyarakat suatu daerah diserahkan pada pemuka ada atau kepala suku di Papua dalam memberikan pilihannya dalam pemilu.

Salah satu unsur dalam *good governance* yaitu partisipasi. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berserikat/berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Oleh karena itu, diharapkan dengan penyelenggaraan pemilu serentak nantinya akan tercipta kondisi efektif dan efisien dan dapat mengatasi berbagai persoalan yang terjadi sebelumnya. Dan juga diharapkan tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu mengalami peningkatan sehingga hasil yang didapat dari proses pemilu tersebut mampu menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Walaupun pemilu serentak bukan satu-satunya jalan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi dalam pemilu saat ini, sehingga perlu dipikirkan bagaimana ke depan penyelenggaraan pemilu yang efektif dan efisien dan penataan ulang sistem pemilihan di Indonesia dengan perbaikan terhadap peraturan perundang-undangan terkait pemilu. Dengan demikian akan dihasilkan produk hukum yang sinergis dan tercipta efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Selain itu juga dengan adanya sistem pemilu yang baik diharapkan dapat menghasilkan pemimpin-pemimpin yang handal yang mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarjo Miriam, 2008, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Dwiningrum, Siti Irene Astuti, 2011, Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Istianto, Bambang, 2013, Demokratisasi Birokrasi Edisi 2, Jakarta: Mitra Wacana Media
- Tangkilisan, Hessel Nogi S., Manajemen Publik, 2005. Jakarta: PT Grasindo
- Komisi Pemilihan Umum, Panduan Pendidikan Pemilih, pada http://www.kpu.go.id/koleksigambar/PANDUAN_PENDIDIKAN_PEMILIH.pdf diakses pada tgl 7 Agustus 2015
- Materi Kuliah: *Good Governance*, 2008, Yogyakarta: MAP UGM
- Maulana, Arief, Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu Terus Menurun, pada <http://www.unpad.ac.id/2014/03/tingkat-partisipasi-masyarakat-dalam-pemilu-terus-menurun/> diakses pada tgl 16 Juli 2015
- MK: Mulai 2019, Pilpres dan Pileg Serentak, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=9520> diakses pada tgl 15 Juli 2015
- Pahlevi, Indra, et.all, 2014, Laporan Penelitian Kelompok: Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, P3DI Setjen DPR RI, belum diterbitkan
- Pedoman Riset tentang Partisipasi Pemilu, pada http://www.kpu.go.id/koleksigambar/PEDOMAN_RISET_PARMAS_2015docx_.pdf diakses pada tgl 30 Juni 2015

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

Soewargono, 2009, Menata Kebijakan Publik dalam rangka Demokratisasi dan Pemerintahan yang Efektif, dalam Andy Ramses M. Dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, Jakarta: MIPI

Supriyanto, Didik, "Pemilu Serentak dan Efektivitas Pemerintahan" Diskusi Terbatas Pembuatan Proposal Penelitian Kelompok, Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta, 19 Maret 2014

Surbakti, Ramlan, 2009, Demokrasi Menurut Pendekatan Kelembagaan Baru, Andy Ramses M. Dan La Bakry, Politik dan Pemerintahan Indonesia, Jakarta: MIPI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Wawancara dengan Staf Ahli dan mantan Anggota Panwaslu Provinsi Bali, Denpasar 12 Mei 2014.

Wawancara dengan Anggota KPU Provinsi Bali, Denpasar 9 Mei 2014.

Wawancara dengan Pemimpin Redaksi Harian *Bali Post*, I Wayan Suartana, Denpasar 12 Mei 2014.

Yulistyo Pratomo dan Randy Ferdi Firdaus, Ini tingkat partisipasi pemilih dari Pemilu 1955-2014, pada <http://www.merdeka.com/politik/ini-tingkat-partisipasi-pemilih-dari-pemilu-1955-2014.html> diakses pada tgl 15 Juli 2015

Zuhro, R. Siti, 2010, *Good Governance* dan Reformasi Birokrasi Di Indonesia, Jurnal Penelitian Politik Vol. 7, No. 1, Jakarta: LIPI Press

EPILOG

Setelah membaca buku singkat ini, tergambar bahwa pilihan untuk menyelenggarakan pemilu serentak (*concurrent election*) antara pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden di Indonesia merupakan sesuatu yang tidak mudah dilaksanakan. Terdapat banyak persoalan baik secara konsepsi maupun tataran operasional.

Dalam tataran konsepsi, penyelenggaraan pemilu serentak sangat terkait dengan praktik sistem pemerintahan presidensial sebagaimana yang dianut Indonesia. Membahas dan mengatur tentang pemilu serentak akan berkaitan dengan pembahasan sistem pemilu (baik pemilu legislatif maupun presiden) dan sistem kepartaian. Oleh karena itu penyelenggarannya harus benar-benar padu secara konsep sehingga tidak menimbulkan kekacauan konsep meskipun setiap negara memiliki praktik yang berbeda satu sama lain.

Persoalan berikut adalah model keserentakannya apakah seperti Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu menggabung pemilu legislatif serta presiden dan wakil presiden ataukah model lain seperti serentak tingkat nasional (DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden) dan lokal (DPRD dan kepala daerah). Meskipun kecenderungannya adalah model pertama yang dipilih. Tetapi setiap pilihan memang memiliki konsekuensi masing-masing yang harus diterima.

Dalam tataran operasional, penyelenggaraan pemilu serentak sangat terkait dengan kesiapan penyelenggara terutama Komisi Pemilihan Umum (KPU) termasuk kelembagaan pengawas. Begitu juga peran pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, serta kesiapan masyarakatnya. Terkait dengan kesiapan penyelenggara tentu tidaknya siap menjalankan peraturan perundang-undangan tetapi juga menyusun peraturan pelaksananya dengan baik serta

menyusun *roadmap* dan melakukan *mapping* atas berbagai tahapan disertai potensi masalahnya serta solusi setiap masalah. Begitu juga terhadap kelembagaan pengawas yang selama ini selalu menjadi persoalan serius antara penguatan dan pembubaran. Permasalahan yang masih mendera terkait pengawasan pemilu meliputi aspek kelembagaan, sumber daya manusia, anggaran, maupun kewenangannya yang berdampak kepada kualitas pemilu itu sendiri. Oleh karena itu pada saat penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019, berbagai permasalahan tersebut harus sudah diperbaiki.

Terkait peran pemerintah terutama pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemilu serentak, masih sering dijumpai permasalahan yang sifatnya teknis administratif dan anggaran yang justru berpotensi "mengganggu" penyelenggaraan pemilu serentak. Karena keterbatasan kemampuan penyelenggara, maka pemerintah daerah memberikan "bantuan" berupa personil, sarana dan prasarana, serta terkadang anggaran yang dibungkus dalam bentuk hibah dan pelaksanaan kegiatan sosialisasi. Sebagai lembaga hierarkis KPU dan Bawaslu harus memiliki dana, personil, dan kemampuan yang cukup ketika menyelenggarakan hajatan nasional pemilu serentak sehingga tidak mengganggu berbagai tahapan dan kegiatan di lapangan.

Hal penting lainnya yang harus diperhatikan adalah kesiapan masyarakat sebagai pemilik hak suara dalam pemilu. Kesiapan yang dimaksud adalah kesadaran politik yang lebih baik serta tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Jika dikatakan bahwa masyarakat sekarang sudah pintar tetapi dimaknai bahwa siapa saja yang memberikan iming-iming akan diterima tetapi ketika memilih adalah urusan pribadi, harus diubah bahwa kesadaran politik itu benar-benar dimulai sejak awal tahapan pemilihan hingga akhir pada saat memilih bahwa tidak ada istilah menolerir *money politic* dalam bentuk apapun. Kesadaran untuk memilih lebih didasarkan kepada perhitungan apakah sang calon atau partai politik tersebut benar-benar mampu membawa aspirasi dan amanah atau sebaliknya. Selanjutnya jika banyak hal yang tidak ditepati oleh para pemimpin, maka hukumannya adalah pada pemilu berikutnya.

Dengan demikian apa yang menjadi permasalahan serta bagaimana solusinya kiranya dapat menjadi perhatian oleh para

pemegang mandat rakyat dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Instrumen awal yang harus disusun adalah undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu yang saat ini (tulisan ini dibuat) masih tersebar dalam beberapa undang-undang. Semoga apa yang tersaji dalam buku sederhana ini bermanfaat dan menjadi masukan bagi pemegang mandat rakyat agar tercipta sistem demokrasi yang baik dan bermanfaat bagi rakyat secara keseluruhan.



INDEKS

A

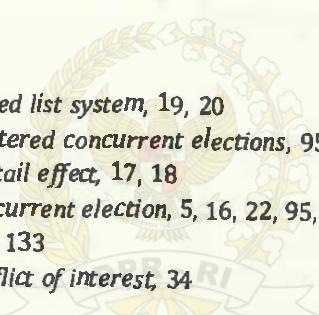
- Abuse of power*, 6
Ad hoc, 2, 82
Adat, 10, 11, 38, 39, 40, 43, 48, 74, 75, 77, 83, 94, 122, 123, 124, 126, 128, 129
Ajek Bali, 41
Amerika Serikat, 17
Arend Lijphart, 21
Asmat, 72

B

- Babinkamtibmas, 46, 47, 74
Babinkamtibmas Polri, 75
Badung, 11, 44, 45, 51, 55, 79, 83, 92, 93, 97, 103, 123
Bali Post, 13
Bawaslu, 8, 13, 14, 29, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 57, 61, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 99, 121, 134
Big man, 9, 11, 12, 60, 122, 123, 124
Bimtek, 48, 71
Birokrasi, 2, 3, 48, 75, 98, 101, 107, 108
Brahmana, 10, 122

C

- Carter, 12
checks and balances, 22, 106

- 
- Closed list system*, 19, 20
Clustered concurrent elections, 95
Coattail effect, 17, 18
Concurrent election, 5, 16, 22, 95, 96, 133
Conflict of interest, 34

D

- Dana hibah, 11, 90, 92, 101
Deadlock, 7
Demokratis, 2, 16, 21, 29, 48, 59, 76, 97, 107, 119
Dicincang, 40
Dimensi, 13, 117
Divided government, 8, 17, 22, 111
Divisor sainte lague, 23
DPD, 1, 5, 6, 8, 12, 21, 23, 29, 30, 43, 54, 55, 56, 63, 64, 81, 83, 96, 105
DPR, 1, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 17, 19, 21, 23, 29, 30, 43, 54, 63, 64, 81, 83, 96, 105, 106, 121, 122
DPRD, 1, 5, 6, 8, 12, 13, 17, 21, 22, 23, 29, 30, 43, 54, 64, 66, 81, 83, 96, 105
DPT, 32, 56, 62, 87

E

- Elaborasi, 7, 15
Electoral management body, 2, 7
E-voting, 95

F

- Fair*, 16, 29, 33, 35
Feasible, 32
Filipina, 17
First past the post (FPTP), 18
Fixed term, 6, 7, 19, 21
Forecasting, 4

G

- Gakkumdu, 29, 30, 33, 47, 55, 61, 69, 72, 76
Golput, 42, 118, 119, 120, 125, 128
Good governance, 2, 107, 108, 112, 113, 114, 129
Governability, 8, 111

H

- Heterogenitas*, 38
Hirarkis, 2, 9, 107

I

- I Ketut Putera Erawan, 17, 42
Incumbent, 82
Informal, 11, 123

J

- Jaksa, 56, 71, 72
Jayapura, 62, 63, 64, 68, 70, 90
Juan Linz, 6
Jurdil, 13, 37, 47, 63, 74, 76

K

- Kabupaten Jayawijaya, 11, 63, 83, 92
Kabupaten Klungkung, 44, 49, 53
Kasta, 10, 11, 122, 123
Kebhinnekaan, 19
Kepolisian, 29, 33, 46, 47, 48, 49, 64, 70, 71

Kesbangpol, 14, 90, 94

Komisioner, 9, 11, 12, 14, 64, 70, 72, 75, 89, 90, 120, 122, 123, 124

Kompatibel, 7, 8, 24, 111

Komprehensif, 2, 9, 19, 20, 106, 107

Kongruen, 3, 4, 8, 111

KPPS, 10, 45, 46, 54, 58, 65, 67, 68, 82, 86, 87, 88, 122

KPU, 2, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20, 31, 32, 33, 36, 38, 42, 43, 45, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 107, 120, 121, 122, 123, 124, 126

Ksatria, 10, 122

L

- Larry Diamond, 35
Legislatif, 2, 3, 4, 7, 8, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 37, 39, 43, 44, 45, 50, 51, 56, 57, 60, 62, 63, 64, 65, 68, 70, 72, 81, 82, 83, 88, 90, 92, 93, 95, 96, 98, 100, 105, 107, 109, 110, 111, 117, 121, 124, 127, 128

Lijphart, 6, 21

Linmas, 30

Logistik, 67, 73, 77, 82, 88, 90, 91, 94, 96, 97, 100, 101

Luber, 13, 37, 47, 63, 74

M

Mamberamo, 72

Manuver, 3, 108

Mark Payne, 3, 16

Melek politik, 118, 119

Mesir, 17

Minyak tawon, 62

Moderate multi party system, 19, 23

- Money politics*, 53, 59, 118
Multipartai, 8
- N**
Nduga, 66, 68, 72, 73
Noken, 9, 12, 59, 60, 63, 75, 122, 124
Non-partisan, 15
Norman H. Nie, 36
- O**
Omnibus, 20
Oposisi, 110
Original intent, 6, 105, 106
Otsus, 59
- P**
Panwas, 34, 36, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 58, 68, 71, 75
Panwaslu, 14, 29, 30, 31, 37, 45, 48, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 67, 75, 77, 83, 86, 87, 88, 91, 92, 100
Papua, 9, 10, 11, 12, 14, 31, 32, 37, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76, 83, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 100, 101, 121, 122, 123, 124, 126, 128, 129
Partial democracy, 35
Partisipasi, 1, 3, 8, 16, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 42, 44, 46, 48, 71, 74, 77, 105, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 124, 125, 126, 127, 128, 129
Party base system, 19
Pecalang, 40
Pegawai, 2, 84, 85, 86, 89, 90, 91, 93, 95, 101, 108
Pengawas Pemilu Lapangan (PPL), 30, 44
Pilkada, 2, 17, 21, 23, 33, 39, 41, 44, 45, 46, 50, 59, 60, 69, 73, 76, 90, 98, 100, 107, 108, 125
Pilpres, 2, 17, 18, 23, 39, 69, 105, 106, 107, 108, 117, 118, 120, 121, 125, 127
- Plurality*, 18
Polda, 30, 47, 48, 50, 51, 64, 65, 67, 68, 72
Politik uang, 49, 51, 52, 59, 62, 65, 66, 67, 68, 75, 118
Politisasi, 2, 3, 40, 108
Polres, 47, 66
Presiden, 1, 4, 5, 6, 7, 8, 12, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 29, 30, 32, 33, 39, 43, 69, 81, 83, 85, 88, 90, 93, 96, 98, 99, 100, 105, 106, 111, 121, 127, 128
Presidensiil, 3, 5, 6, 7, 16, 17, 19, 21, 22, 23, 128
Primordial loyalties spectrum, 32
Public attentions, 32
- Q**
Quasi parlementer, 5
- R**
Ramlan Surbakti, 17, 21
Rational choice, 32
Reduce threshold, 18
Referendum, 5
Ritualisme, 38
Robert Dahl, 34
Rule of the game, 37
Run off, 18
- S**
Sainte lague, 20, 23
Scot Mainwairing, 7
Sentra Gakkumdu, 30, 33, 47, 61, 64, 69, 72, 76
Separation of power, 7, 109

- S**
Sidney Verba, 36
Sigit Pamungkas, 12, 20, 42
Simple multi party system, 19
Sosialisasi, 11, 12, 14, 20, 43, 84, 85, 87, 88, 89, 93, 94, 99, 100, 101, 108, 121, 123, 124, 126, 127, 128, 134
Sri Soemantri, 5, 16
Stake holder, 4, 33, 37
Standard operating procedure (SOP), 15
Supiori, 73
Supradesa, 38
- T**
Tetwaisme, 38
Their virtues, 36
TNI, 14, 60, 72, 90
Tolikara, 63, 64
TPS, 10, 30, 31, 41, 42, 44, 45, 50, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 62, 66, 67, 68, 75, 82, 87, 88, 92, 97, 99, 117, 122, 123, 125, 126, 127
Two round system, 18, 19, 23
- U**
Urunan, 11, 123
UU Pemilu, 18, 23, 83, 86
- V**
Value added, 45
Varian, 13, 19, 43
Vices, 35
- W**
Wakil Presiden, 1, 4, 5, 6, 8, 16, 23, 24, 29, 32, 33, 39, 81, 85, 96, 105, 121
Waropen, 72
Watchdog, 75
Wayan Jondra, 9, 89, 122
Wayang Cengblong, 89, 94, 126
- Y**
Yahukimo, 60, 66, 68, 72, 73
Yuridis, 10, 11, 20, 23, 123

DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS

1. Dr. Indra Pahlevi, S.I.P., M.Si.

Adalah Peneliti Madya IV/c bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPRRI. Lahirdi Indramayu, 17 November 1971. Bekerja di Setjen DPR RI sejak 1998 dan telah melakukan beberapa penelitian yang terkait dengan politik Indonesia seperti pemilukada (2005 dan 2010), pemilu legislatif (2009 dan 2014), pemekaran daerah (2011 dan 2015), masalah-masalah perbatasan (2011), industri strategis pertahanan (2012), akuntabilitas penyelenggara negara (2013), pemilu serentak (2014), dll. Menyelesaikan S1 (sarjana) pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM Yogyakarta tahun 1996 dan selanjutnya menyelesaikan magister ilmu politik tahun 2004 di FISIP UI serta program doktor pada program pascasarjana Ilmu Politik FISIP UI awal 2014. Mengikuti beberapa *training/workshop* diantaranya mengikuti *Orientation of The Parliamentary Internship Programme in The Course With The Working of The Indian Parliament and Studied Parliamentary Procedures and Practice*, from 21 September to 9 November 2001di Lok Sabha, New Delhi, India; mengikuti *USINDO Legislative Partnership Program*, 1 – 7 Maret 2014 di US House of Representatives, Washington DC, United States of America; dan mengikuti Workshop tentang “*Strengthening Scientific/Research Services of the AIPA Member Parliaments*” 2014-2015, Seri 1, Seri 2, dan Seri 3, diselenggarakan oleh AIPA Secretariat, Jakarta.

Beberapa tulisan yang telah dipublikasikan antara lain Perkembangan Partai Politik di Indonesia, Studi terhadap Parpol di Indonesia” (2004) diterbitkan P3I Setjen DPR RI Jakarta; Kekuasaan Eksekutif di Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945” dalam Buku Kampus Biru Menggugah diterbitkan Kafispolgama Jakarta (2005); Sistem Pemilu 2009: Upaya Penguatan Demokrasi Substansial”

diterbitkan oleh P3DI Setjen DPR RI Jakarta (2008); Sistem proporsional Terbuka Dengan Suara Terbanyak: Catatan Kritis terhadap Sistem Pemilu 2009, Bagian Buku *DPR RI Periode 2009-2014, Catatan Akhir Masa Bakti*, Editor Dr. Lili Romli, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI Jakarta dan Azza Grafika Yogyakarta, 2013; Kinerja Lembaga Perwakilan Sebagai Bentuk Akuntabilitas Kepada Publik, Bagian Buku *Dimensi Bentuk Akuntabilitas Kinerja Penyelenggara Negara*, Pengantar Prof. Miftah Thoha, Penyunting Riris Katharina, diterbitkan oleh P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika Yogyakarta, 2014; Dinamika Sistem Pemilu Masa Transisi di Indonesia, dalam Jurnal *Politica*, Vol 5 No. 2, November 2014, ISSN: 2087-7900, diterbitkan oleh P3DI Setjen DPR RI, Jakarta; dll.

Ikut terlibat pada pembahasan beberapa RUU seperti RUU tentang Penyelenggara Pemilu (2007 dan 2011), RUU tentang Pemilu Legislatif (2008 dan 2012), RUU tentang Pilpres (2008), RUU tentang DKI (2007), RUU tentang Keistimewaan DIY (2012), RUU tentang Pilkada (2014 dan 2015), dll. Alamat email indralevi@yahoo.com dan indra.pahlevi@dpr.go.id.

2. Drs. Prayudi, M.Si.

Penulis bekerja di Setjen DPR RI sejak 1990. Saat ini adalah Peneliti Utama IV/d bidang Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Aktif melakukan penelitian bidang politik dan pemerintahan dalam negeri. Menyelesaikan Sarjana Ilmu Politik dari Universitas Nasional (UNAS) Jakarta, 1989 dan Magister Ilmu Politik FISIP UI, 2004. Saat ini sedang menyelesaikan Program Doktor Ilmu Politik di FISIP UI. Menjadi redaktur Jurnal Ilmiah *Kajian* di P3DI. Kegiatan lain yang pernah diikuti antara lain sebagai Tim Asistensi Pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilu (2007), RUU tentang Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia (2008), RUU tentang Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (2006), RUU tentang MD3 (2008-2009), RUU tentang Intelejen (2011), RUU tentang Desan (2013), dan RUU tentang Pernda (2013-2014). Alamat email prayudi_pr@yahoo.com

3. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Menyelesaikan Sarjana Sosial bidang Administrasi Negara pada tahun 1996 dari Universitas Diponegoro, program Magister

di Pascasarjana Universitas Indonesia bidang Administrasi Publik tahun 2004, dan saat ini sedang menyelesaikan program Doktoral di Program Doktoral Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia sejak tahun 2012. Bekerja sebagai Peneliti di P3DI Setjen DPRRI sejak tahun 1997 hingga sekarang, dengan bidang kepakaran Administrasi Publik. Melakukan berbagai penelitian, terakhir dalam penelitian Pemilu Serentak (2014) dan Otonomi Khusus dalam Konteks NKRI (2013). Anggota Tim Asistensi dalam pembahasan berbagai RUU di DPR, terakhir terlibat dalam pembahasan RUU tentang Aparatur Sipil Negara dan Administrasi Pemerintahan di Komisi II DPR. Terlibat dalam Tim Pemantau Otonomi Khusus Aceh dan Papua sejak tahun 2010 hingga sekarang Selain itu, penulis juga pelatih dalam berbagai perancangan peraturan perundang-undangan bersama-sama dengan PSHK, IPC, NDI, PATTIRO. Menjadi konsultan di beberapa project UNDP. Menjadi narasumber mengenai birokrasi dan keparlemenan. Tulisan terkini dalam buku "*Penguatan Supporting System* pada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia", dalam DPR RI Periode 2009-2014 Catatan Akhir Masa Bakti, Dr. Lili Romli (editor), Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI dan Azza Grafika, Jakarta, 2013, ISBN No. 978-979-9052-98-8 Dapat dihubungi di ririsk@yahoo.com atau riris.katharina@dpr.go.id dan mobile 0813-397-40421.

4. Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, S.IP., MPA.

Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, lahir di Jakarta, 18 April 1986. Menyelesaikan Pendidikan S1 Jurusan Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta pada Tahun 2007, dan S2 Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada Tahun 2009. Mulai bekerja di P3DI Setjen DPR-RI bidang Pengkajian Politik Dalam Negeri pada Tahun 2010. Beberapa tulisannya antara lain berjudul "*Perwujudan Good Governance Dalam Pemilukada di Kota Dumai dan Kabupaten Indragiri Hulu*", "*Peran Majelis Permusyawaratan Ulama Dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus di Aceh*", dan "*Implementasi Pembiayaan Urusan Pemerintahan di Daerah*".

HARAP BUKU INI DIKEMBALIKAN PADA
TANGGAL:

08 AUG 2020

