



DRAF-RINGKASAN EKSEKUTIF

**EVALUASI PEMILIHAN
PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN 2014**

Contributors:

Firman Noor
Endang Sulastris
Nurliah Nurdin
Syamsuddin Haris
Ikrar Nusa Bhakti
Sri Nuryanti
Sri Yanuarti
Moch. Nurhasim

JAKARTA, 2015

1. LATAR BELAKANG

Perdebatan substansi partai mana yang berhak mengusulkan calon presiden/wakil presiden 2014 telah dimulai tiga hingga dua bulan sebelum Pemilu Legislatif, 9 April 2014 dilaksanakan. Salah satu substansi yang dipersoalkan adalah masih perlukah ambang batas presidensiil (*Presidential Threshold*) sebagaimana di atur pada Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008. Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada kasus uji materiil yang diajukan oleh Effendi Ghazali, dkk, tidak secara otomatis menghapus Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008. MK hanya mengabulkan penyelenggaraan pemilu secara serentak pada 2019, sementara persoalan ambang batas presidensiil dikembalikan kepada pembuat Undang-Undang, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat. Persoalan yang tersisa itu akhirnya digugat kembali oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra pada 20 Maret 2014 yang mengajukan uji materi Pasal 9, Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Seminggu sebelum Pemilu Legislatif, 9 April 2014 diselenggarakan, MK akhirnya menolak permohonan uji material dari Yusril Ihza Mahendra.¹

Keputusan MK yang tetap memperkuat ambang batas presidensiil pada Pilpres 2014 menyebabkan tidak adanya partai politik yang secara otomatis dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Hal itu berkaitan dengan tidak adanya partai yang secara otomatis mencapai 20 persen kursi DPR dan 25 persen suara nasional dari hasil Pemilu Legislatif 2014. Padahal pada Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 dengan jelas menyebut bahwa partai atau gabungan partai politik yang mencapai 20 persen kursi DPR dan 25 persen suara nasional yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Hasil pemilu legislatif 2014 yang telah diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa dari 12 partai peserta Pemilu Legislatif 2014, 10 partai dinyatakan lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% adalah Nasdem (6,72%), PKB (9,04%), PKS (6,79%), PDIP (18,95%), Golkar (14,75%), Gerindra (14,75%), Demokrat (10,19%), PAN (7,59%), PPP (6,53%), dan Hanura (5,26%). Sisanya dua partai dinyatakan tidak lolos ambang batas parlemen yakni PBB yang hanya memperoleh 1,46% dan PKPI yang mendulang suara 0,91%.²

Akibat tidak adanya partai yang lolos ambang batas presiden, penentuan calon presiden dan wakil presiden menjadi amat dinamis, menarik, sekaligus penuh tantangan bahkan “drama.” PDIP yang sejak satu bulan mengumumkan calon presidennya yakni Joko Widodo (Jokowi) terus menggalang kekuatan untuk membangun koalisi. PDIP sebagai partai pemenang pemilu akhirnya membangun koalisi dengan PKB, Nasdem, Hanura, dan PKPI. Di sisi lain partai-partai Islam atau yang menganut ideologi Islam selain PKB, seperti PAN, PPP, PKS, sempat mengagagas boros tengah. Pertemuan Cikini yang dilakukan oleh partai-partai Islam yang dihadiri oleh PPP, PAN, PKS, PKB, dan PBB akhirnya gagal membuat poros baru. Setelah partai-partai Islam gagal mengusung calon presiden, dan Partai Demokrat serta Partai Golkar kesulitan membangun koalisi, pilihan poros lain untuk membentuk koalisi ditentukan oleh calon presiden yang diusung oleh Partai Gerindra, dengan calon Prabowo Subianto. PPP adalah partai pertama yang mendukung secara bulat ke Prabowo, walau akhirnya menimbulkan perpecahan di kalangan pengurus Dewan Pimpinan Pusat PPP. Akhir

¹ www.kompas.com, “Sidang Putusan UU Pilpres, Yusril Berharap “Presidential Threshold” Dihapus, 20 Maret 2014.

² www.kpu.go.id

dari perpecahan itu diselesaikan melalui Mukernas PPP yang akhirnya tetap mendukung Prabowo Subianto sebagai calon presiden.

Sementara itu, Partai Golkar sebagai pemenang kedua Pemilu Legislatif 2014 justru kesulitan membangun koalisi, di antaranya karena pengaruh elektabilitas Abu Rizal Bakrie yang rendah dibanding dengan Jokowi dan Prabowo. Demikian pula dengan Partai Demokrat yang jauh-jauh hari telah melakukan Konvensi Capres, juga mengalami kesulitan dalam membangun koalisi. Akhirnya, baik Partai Golkar maupun Partai Demokrat yang sempat diisukan akan membangun poros baru, kedua-duanya gagal untuk menjalani kesepakatan.

Dinamika penentuan wakil presiden pun tidak kalah dinamisnya dengan proses penentuan koalisi dan penentuan calon presiden. Proses yang hampir panjang dilalui oleh masing-masing partai, khususnya PDIP dan Gerindra yang telah memiliki calon presiden. Dua minggu sebelum proses pembukaan pendaftaran calon presiden-wakil presiden (18-20 Mei 2014), barulah keduanya menentukan siapa calon presidennya. Jokowi dengan koalisinya akhir dalam deklarasi pencapresannya pada 17 Mei 2014, sehari sebelum pembukaan pendaftaran calon presiden-wakil presiden, menerima Jusuf Kalla secara resmi sebagai calon wakil presiden. Pada hari yang sama, Prabowo Subianto menetapkan Hatta Rajasa dari (PAN) sebagai calon presidennya.

Setelah proses pendaftaran presiden-wakil presiden, tahapan-tahapan Pilpres 2014 makin menarik dan kian memanas. Masing-masing kubu selain membentuk tim pemenangan, juga telah mengatur strategi dan berbagai cara untuk memperoleh dukungan dari pemilih. Masa kampanye bukan hanya dipenuhi oleh penyampaian visi dan misi capres-cawapres, tetapi juga dihiasi dengan beragam isu kampanye negatif dan kampanye hitam. Strategi “perang” darat dan udara serta kompetisi di dunia maya (media sosial) digunakan oleh masing-masing kubu. Selain persoalan kampanye hitam, isu-isu lain pun mencuat seperti masalah netralitas TNI-POLRI, politik Babinsa, hingga perang intelijen dalam pilpres, dan perebutan pengaruh di sejumlah kantong basis-basis pendukung partai politik di pelbagai daerah terus berlanjut.

Dari aspek penyelenggaraan Pilpres 2014, suasana panas sudah berlangsung sejak tahapan pendaftaran walau belum ada sesuatu yang krusial, selain isu-isu agar Pilpres 2014 dilaksanakan secara bermartabat dan beretika, serta penyelenggara Pilpres yang netral dan tidak memihak. Walaupun demikian, sepanjang proses penyelenggaraan Pilpres 2014, sejumlah isu yang dapat mencederai kualitas pilpres dapat saja terjadi seperti masalah validitas jumlah pemilih, isu pengelembungan suara di suatu daerah pemilihan, dan persoalan ketidaknetralan penyelenggara pemilu dalam penghitungan hasil pemilu. Sebab, pertarungan *head to head* dua kubu calon presiden-wakil presiden, tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan pelbagai masalah penyelenggaraan, apabila KPU dan KPU di daerah serta penyelenggara pilpres tidak independen. Juga sama pentingnya, persoalan inklusivitas pilpres dan kemudahan-kemudahan bagi kelompok-kelompok khusus, pemilih pemula dan pemuda dalam meningkatkan partisipasinya dalam Pilpres juga akan menjadi sorotan, apabila penyelenggara pemilu tidak dapat menyakinkan bahwa dari aspek penyelenggaraan semua itu memperoleh jaminan.

Untuk merekam proses heroik Pilpres 2014, Electoral Research Institute melakukan kajian singkat selama dua (2) bulan. Kajian ini fokus analisisnya dimaksudkan untuk mengevaluasi masalah-masalah teknis penyelenggaraan pemilihan presiden/wakil presiden;

khususnya berkaitan dengan kerangka hukum yang digunakan dan proses penyelenggaraan Pilpres 2014. Sementara dari segi substansi, analisisnya dimaksudkan untuk menganalisis dinamika koalisi, format/desain kampanye, pemetaan hasil pilpres, dan dinamika politik sesudahnya. Sedang dari segi tujuannya, kajian ini diharapkan dapat (1) membantu KPU dalam melakukan evaluasi teknis penyelenggaraan Pilpres 2014 secara objektif dan aplikatif; (2) Pemetaan cerita sukses dan tantangan-tantangan yang menghambat penyelenggaraan Pilpres 2014; (3) tersusunnya sebuah *guidance* dalam bentuk rekomendasi strategis perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk perbaikan penyelenggaraan Pilpres di masa mendatang (2019) khususnya pemilu serentak; dan (4) rekomendasi perbaikan format atau desain Pilpres dan perbaikan peraturan perundang-undangnya, berkaitan dengan pelaksanaan pemilu serentak 2019.

2. EVALUASI PEMILIHAN PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN 2014

Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)

Indonesia telah memilih sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan, di mana Presiden menjabat sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Namun sistem pemilihan presiden yang selama ini dilakukan adalah memilih anggota legislatif terlebih dahulu untuk menentukan kekuatan partai politik di parlemen barulah diadakan pemilihan presiden. Dalam pemilihan presiden secara langsung yang diselenggarakan sejak tahun 2004, calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelumnya. Aturan main dan dasar hukum mengenai Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) sejak berlakunya UU No. 23 Tahun 2003, hingga berlakunya UU No. 42 Tahun 2008. Bahkan pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) 2014, UU No. 42 Tahun 2008 tidak diperbaharui, karena dianggap masih memadai sebagai dasar hukum untuk penyelenggaraan Pilpres.

Dari sisi penyelenggaraan pemilu, sistem pemilihan bertingkat yang dilakukan di Indonesia yaitu pemilihan anggota legislatif terlebih dahulu untuk menentukan jumlah suara dan kursi di DPR dalam menentukan dan mendorong calon presiden dengan sistem proporsional membuat sulit untuk mendorong pasangan calon presiden dari satu partai melainkan dari gabungan beberapa partai. Persyaratan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 adalah Presiden terpilih jika mendapatkan lebih dari separuh jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari separuh jumlah provinsi Indonesia. Namun, jika tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam Pilpres mengikuti Pilpres Putaran Kedua. Pasangan yang memperoleh suara terbanyak dalam Pilpres Putaran Kedua dinyatakan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.’

Pemilihan presiden yang diselenggarakan pada 9 Juli 2014 merupakan ajang kompetisi dua kubu capres yaitu pasangan No urut 1 Prabowo Hatta dan Pasangan No urut 2 Joko Widodo dan Jusuf Kalla. Sama dengan pemilu sebelumnya, penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan serangkaian kegiatan nasional setiap lima tahun yang melibatkan lembaga negara lainnya. Pada dasarnya perangkat hukum dibuat sedemikian agar pemilihan umum berjalan dengan jujur, aman, damai dan tidak menimbulkan kekiskruhan politik. Peraturan pemilu presiden dan wakil presiden merupakan puncak

hajatan pemilihan setelah tiga bulan sebelumnya dilaksanakan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun urutan perundang-undangan yang berlaku secara hierarkial yang mengatur tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah:

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Undang undang Pilpres dan Undang-undang lainnya yang terkait Pemilu
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Pemilu
4. Putusan Mahkamah Konstitusi
5. Peraturan Pelaksanaan Pemilu

Kerangka hukum yang mendasari pelaksanaannya bukan saja UU No 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga beberapa undang-undang lain, yang pada prinsipnya menjadi prasyarat bagi terselenggaranya pilpres yang adil dan jujur. Di antara undang-undang lain tersebut adalah undang-undang partai politik, undang-undang lembaga negara yang pejabatnya dipilih melalui pemilu, undang-undang lembaga negara yang ikut terlibat dalam menentukan hasil pemilu, dan undang-undang pemerintahan daerah khusus yang mengatur secara khusus pemilihan kepala daerahnya, serta peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang terkait dengan undang-undang pemilu dan berpengaruh langsung terhadap penyelenggaraan pemilu.

Sebelum terselenggaranya pilpres 2014, telah ada beberapa gugatan ke Mahkamah Konstitusi terkait Undang-undang pemilu di antaranya: *Pertama*, gugatan Undang-undang Pilpres No 42/2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden tentang pilpres dilaksanakan hanya 1 kali putaran untuk membuat pemilu yang efektif dan efisien. Hal ini sebagai akibat interpretasi yang berbeda dengan ketentuan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 159 ayat (2) UU Pilpres, yang didalamnya hanya mensyaratkan perolehan suara terbanyak tanpa batasan prosentase perolehan suara terbanyak di setiap provinsi.³ *Kedua*, gugatan Undang-undang Pilpres Nomor 42/2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden BAB III bagian kesatu pasal 6⁴. *Ketiga*, gugatan Undang-undang Pilpres Nomor 42/2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden BAB III bagian kesatu pasal 7⁵. *Keempat*, gugatan Undang-undang Pilpres Nomor 42/2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden penjelasan pasal 6 ayat (1)⁶. *Kelima*, pasal yang diuji yaitu Pasal 3 ayat 4, Pasal 9, Pasal 14 ayat 2 dan Pasal 112 UU Nomor 42 tahun 2008 tentang pemilihan

³Sidang Gugatan UU Pilpres, Kemendagri Setuju Pilpres 2014 Satu Putaran, <http://news.detik.com/read/2014/06/23/194039/2617010/1562/sidang-gugatan-uu-pilpres-kemendagri-setuju-pilpres-2014-satu-putaran>

⁴Bunyi Pasal 6 (enam) Undang-undang nomor 42/2008 berbunyi “Pejabat negara yang dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus mengundurkan diri dari jabatannya”

⁵Bunyi pasal 7 (tujuh) Undang-undang nomor 42/2008 berbunyi “Gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang akan dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden harus meminta izin kepada Presiden”

⁶Bunyi penjelasan pasal 6 ayat (1) “yang dimaksud dengan “pejabat negara” dalam ketentuan ini adalah Menteri, Ketua Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Konstitusi, Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi

presiden dan wakil presiden terhadap Pasal 4 ayat 1, Pasal 6a ayat 2, Pasal 7c, Pasal 22e ayat 1 2 dan 3 UUD tahun 1945⁷.

Posisi Mahkamah Konstitusi yang berdiri pada 2004 sangat kuat dalam menganalisis dan memutuskan setiap undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945. Dari gugatan yang masuk terhadap UU pemilihan presiden cukup memberikan argumentasi bahwa UU pemilihan Presiden sudah perlu ada perubahan terutama untuk pemilu presiden tahun 2019. Beberapa undang-undang pemilu misalnya digugat ke lembaga tersebut untuk diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD 1945 (*judicial review*). Beberapa gugatan dikabulkan sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengubah ketentuan-ketentuan undang-undang pemilu, sehingga kemudian mempengaruhi proses maupun hasil penyelenggaraan pemilu.

Gugatan UU Pilpres yang dikabulkan MK adalah Pasal (3) ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112. Dengan dikabulkannya gugatan ini, penyelenggaraan Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden 2019 dan seterusnya akan digelar serentak, sehingga tak ada presidential threshold untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden. Pileg dan Pilpres 2014 tetap dilaksanakan terpisah. Putusan-putusan ini tentu saja perlu mendapat perhatian. Pemberlakuan pemilihan umum serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2019 merupakan satu-satunya hasil gugatan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi⁸.

Tantangan pemilu 2019 berdasarkan pengalaman permasalahan pemilu 2014 adalah bagaimana menghindari atau meminimalisasi tiga masalah dasar dalam praktek pemilu yaitu pertama oligarki politik dimana sekelompok elit baik dari tingkat nasional sampai pemerintah daerah yang terus menerus dengan segala cara berupaya melanggengkan kekuasaan terutama dengan menggunakan pendekatan kekuasaan yang sudah dimiliki. Kedua adalah oligarki ekonomi-politik yaitu sekelompok orang pemilih modal atau kapital yang sangat besar yang rela membiayai calon calon peserta pemilu baik di tingkat nasional maupun lokal dengan harapan mendapatkan konsensi besar pengelolaan sumber daya alam dan proyek di pemerirntahan. Masalah ketiga dalam pemilu adalah meminimalisasi lahir dan berkembangnya para “bandit politik” yaitu sekelompok orang yang menggunakan pengaruh sosial nya untuk mengelabui pemilu dengan harapan untuk memenangkan pasangan calon dengan imbalan personal kepada tokoh masyarakat tersebut. Oleh karena itu, kerangka hukum perlu dibuat untuk meminimalisasi praktek kecurangan dalam pemilu.

Titik masalah dalam setiap sengketa pemilu selalu berawal dari manipulasi Daftar Pemilih Tetap (DPT). Ketika pemilih yang berhak tidak terdaftar, atau pemilih terdaftar lebih dari satu TPS atau penggelempungan jumlah suara dari jumlah yang semestinya, maka perlu diatur dari identifikasi masalah awalnya. Single Identitas sudah harus diberlakukan. Masalah lain yang terjadi dalam kerangka hukum pilpres menurut Hadar Gumay,⁹ “pada level

⁷<http://www.merdekaonline.com/berita-4579-yusril-ihza-mahendra--beberapa-pasal-uu-pilpres-bertentangan-dengan-uud45.html>

⁸Pemberlakuan Pemilu serentak pada tahun 2019 berdasarkan pengabulan atas gugatan uji materi Pasal 3 ayat (4) Undang undang 42/2008 yang berbunyi “Hari, tanggal dan waktu pemungutan suara Pemilu Presiden dan wakil Presiden ditetapkan dengan Keputusan KPU”

⁹ Wawancara dengan Hadar Gumay, Komisioner KPU Pusat, Ahad, 25 Januari 2015.

pengaturan yang tidak konsisten, misal diatur atau tidak diatur pada pemilu legislatif namun diatur atau tidak diatur pada pemilu pilpres, seperti contoh rekapitulasi di tingkat PPS tidak dilakukan dan tidak ada pengaturan pemilu awal untuk luar negeri”.

Namun, penelitian dan telaah lengkap yang dilakukan oleh Bawaslu dan telah diserahkan kepada DPR Komisi II menunjukkan bahwa hampir semua tahapan pemilu Pilpres mengalami permasalahan dan perlu revisi¹⁰. Menurutnya, regulasi tentang kewenangan KPU dan Bawaslu perlu dipertegas dalam bentuk sanksi. Pada masa minggu tenang misalnya dimana semua atribut pasangan calon harus dicabut, Bawaslu hanya mempunyai kewenangan untuk memberikan teguran yang ditembuskan kepada KPU dan Satpol PP. Sayangnya teguran ini tidak ditindaklanjuti oleh Satpol PP sehingga efektivitas kewenangan Bawaslu terbatas. Masalah lain adalah penegakan hukum, dimana laporan pelanggaran pemilu yang dibuat Bawaslu berhenti seiring berjalannya waktu disebabkan singkatnya waktu penanganan sengketa pemilu dan tidak adanya pengadilan khusus pemilu. Setiap laporan dari Bawaslu hampir berakhir di Polisi dan Jaksa sehingga tidak ada efek jera terhadap pelaku pelanggaran pemilu.

Undang-Undang pemilu juga harusnya bisa memilah sanksi pelanggaran pemilu yang bisa ditindaklanjuti dan yang sulit ditindaklanjuti. Misalnya sanksi administratif perlu diperlakukan bagi pelanggaran kampanye di luar jadwal kampanye, bukan hanya sanksi pidana. Persoalannya adalah sanksi pidana harus ada pembuktian pada pengadilan melalui tindakan lanjut kepolisian dan jaksa sementara laporan pelanggaran ini sering terhenti pada polisi dan jaksa karena berbagai bentuk intervensi kepentingan. Sebaiknya sanksi administratif diberlakukan misalnya dengan diskualifikasi pasangan calon. Teknis bentuk diskualifikasi ini yang perlu diatur lebih lanjut. Sebaliknya, sanksi kepada penyelenggara pemilu baik di KPU pusat maupun daerah, Bawaslu Pusat atau pengawas pemilu di daerah bukan saja sanksi administrasi yang berakibat pada penghentian mereka menjadi anggota, melainkan sanksi pidana untuk menimbulkan efek jera.

Permasalahan lain dalam kerangka hukum UU Pilpres dan UU terkait lainnya seperti UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dan Undang-Undang perubahannya (UU No. 8 Tahun 2005), UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu, hingga UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD. bahwa dalam UU tersebut ada yang saling kontradiksi, tumpang tindih dan kekosongan hukum. Misalnya, soal daftar pemilih khusus (DPK) dan daftar pemilih khusus tambahan (DPKTb) tidak diatur dalam UU Pilpres. Begitu pula dengan rekapitulasi penghitungan suara, di tingkat kelurahan (PPS) tidak ada, hanya ada di tingkat kecamatan atau (PPK). Akibatnya, hal-hal tersebut menjadi isu yang kerap disorot publik. Termasuk dalam perselisihan hasil Pemilu (PHPU) Pilpres 2014 di MK. Hal ini dikemukakan oleh Didik Supriyanto sehingga menurutnya perlu merevisi setiap UU tersebut dan menjadi satu pengaturan saja dalam UU Pemilu.¹¹ Kekosongan lain yang terdapat dalam UU Pemilu adalah minimnya penjelasan dan ketentuan hukum tentang pasangan calon yang menggunakan jabatannya politiknya atau

¹⁰ Wawancara dengan Dr. Muliadi, staf Ahli Bawaslu Jumat, 23 Januari 2015

¹¹ Minimalisasi Multitafsir dalam Perkara Pemilu Kodifikasi peraturan perundang-undangan pemilu penting dilakukan. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53fb18b399c68/minimalisasi-multitafsir-dalam-perkara-pemilu>

bantuan sosial yang berada dalam penguasaannya untuk dimanfaatkan dalam upaya menaikkan jumlah suara pemilihnya.

Proses Penyelenggaraan Pemilu

Berdasarkan hasil penelitian didapatkan data bahwa proses penyelenggaraan pemilu presiden 2014 pada prinsipnya sudah terlaksana dengan cukup baik. Hal tersebut ditandai dengan terlaksananya seluruh tahapan pemilu tepat waktu, teratur dan berjalan damai. Namun demikian terdapat beberapa catatan yang penting untuk diperhatikan dalam setiap tahapan pemilu presiden agar menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan pelaksanaan pemilu presiden yang akan datang. Beberapa catatan dimaksud di antaranya adalah pada tahapan pemutakhiran data pemilih, ditemukan bahwa pemutakhiran data pemilih untuk pemilu presiden tidak dilaksanakan oleh panitia pemutakhiran yang khusus ditunjuk untuk itu. Pemutakhiran hanya dilakukan oleh petugas PPS, karena memang tidak ada anggaran untuk pemutakhiran pemilu presiden secara khusus.

Persoalan lain yang menyebabkan kurang maksimalnya proses pemutakhiran data pemilih untuk pemilu presiden adalah, kesibukan para penyelenggara, baik KPU Kabupaten/Kota maupun panitia *ad hoc*, PPK dan PPS dalam menghadapi gugatan pasca pemilu legislatif. Hal ini terjadi karena berhimpitnya tahapan pemilu legislatif dengan pemilu presiden. Hal menarik lain didapatkan dari data penelitian, ketika fakta di lapangan menunjukkan bahwa pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT pemilu legislatif dan kemudian menggunakan KTP untuk memilih (DPK dan DPK Tb), ternyata tidak secara otomatis masuk dalam DPT Pilpres disebabkan kedua data dimaksud tersimpan dalam kotak suara bersama-sama dengan arsip dokumen pemilu legislatif lainnya dan pada pemilu legislatif ini memang belum disiapkan formulir AT khusus untuk mencatat pemilih pengguna KTP.

Pada tahapan pengadaan dan distribusi logistik, ditemukan permasalahan utama dalam Pilpres 2014 adalah terkait pengadaan kotak suara berbahan kardus yang mudah mengalami kerusakan bahkan sebelum pemungutan suara dilakukan. Kerusakan terjadi karena kotak suara ini tidak didesign kedap air, sehingga ketika kena hujan atau banjir menjadi rusak bukan hanya kotaknya tetapi juga isinya (ketika selesai pemungutan suara pemilu legislatif). Oleh karenanya terdapat beberapa daerah yang harus kembali melakukan pengadaan tambahan kotak suara melalui addendum karena kerusakan kotak suara sebelum pemilu legislatif diselenggarakan. Dari hasil penelitian juga ditemukan fakta bahwa pencetakan formulir C1 untuk penghitungan suara di TPS beserta Berita Acaranya tidak keseluruhannya diberikan dalam bentuk pengaman (berhologram) tapi hanya dicetak satu lembar saja untuk rekap di PPS, sedangkan salinan formulir dan Berita Acara untuk saksi dan arsip KPPS tidak berhologram. Sedangkan terkait distribusi logistik, belajar dari pemilu legislatif, pada pemilu presiden distribusi berjalan cukup lancar dan tepat waktu meskipun didapatkan pula data beberapa daerah sempat kekurangan surat suara namun semuanya dapat teratasi.

Pada tahapan pencalonan, persoalan utama terdapat pada partai politik pengusung calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, tampaknya menjadi masalah ketika banyak partai politik yang sebelumnya telah memiliki calon presiden ternyata dalam pemilu legislatif

tidak mampu memperoleh kuota kursi maupun suara sebagaimana yang dipersyaratkan. Hal ini sebagaimana yang dialami oleh Partai Golkar, Demokrat maupun Hanura. Bahkan untuk kasus Partai Demokrat persiapan pencalonan presiden melalui konvensi yang cukup panjang pada akhirnya calon terpilih hasil konvensi tidak bisa diajukan karena partai Demokrat perolehan suaranya merosot tajam sehingga tidak dapat mengusung sendiri calonnya kecuali bergabung dengan partai politik lainnya dan itupun tidak dilakukan oleh Partai Demokrat. Tarik ulur partai-partai politik dalam melakukan koalisi menjadikan proses pencalonan terkesan agak alot dan lama. Ketika keputusan partai politik/gabungan partai politik ditetapkan maka kemudian mengerucut pada dua pasangan calon saja dan hal ini terjadi menjelang detik-detik masa pendaftaran. Persoalan lain juga muncul keterkaitan dengan polemik untuk pengunduran diri calon dari jabatan politiknya, seperti gubernur.

Dalam proses pencalonan tidak terdapat masalah yang serius, selain konsolidasi internal partai politik yang penuh dinamika. Masalah yang ada hanya ketika KPU memberikan jadwal pemeriksaan terhadap pasangan calon dan ada resistensi dan penolakan pada awalnya. Berhubung hanya terdapat dua pasangan calon, maka manajemen verifikasi penyelenggara lebih bisa diatur. Ke depan perlu kesiapan para calon ketika sudah diusung oleh partai politik agar mempersiapkan diri terhadap jadwal yang ada di KPU. Tentang persyaratan pasangan calon harus melalui prosentasi suara pileg, beberapa kalangan terutama dari parpol kecil menganggap sebagai tirani partai besar untuk mengekang kebebasan pencalonan parpol. Perlu kajian lebih mendalam teurama menjelang pemilu serentak tahun 2019.

Pada tahapan kampanye, persoalan paling krusial adalah maraknya kampanye hitam, politik uang dan keberpihakan media. Dalam persoalan ini, lemahnya penegakan hukum yang dilakukan oleh Bawaslu dan juga Kepolisian menjadikan pelanggaran yang dilakukan oleh kedua kontestan pemilu seakan menjadi hal yang biasa. Demikian juga keberpihakan media menjadikan masyarakat tidak dapat memperoleh informasi yang obyektif dan mencerdaskan. Terkait dengan kampanye dalam bentuk debat capres dan cawapres, data penelitian mendapatkan bahwa format dan mekanisme debat perlu ada perbaikan ke depan sehingga tidak terkesan bahwa debat calon hanyalah sekedar formalitas tetapi benar-benar dapat mengelaborasi visi misi dan program calon secara lebih mendalam. Bahkan dari debat calon diharapkan pemilih benar-benar mendapatkan gambaran yang jelas terkait sikap, pandangan dan karakter masing-masing pasangan calon. Dari hasil penelitian ini didapatkan bahwa persoalan kurang efektifnya debat tersebut muncul akibat terpasungnya penyelenggara pemilu (KPU) dalam menetapkan format debat dan moderator yang harus mendapatkan kesepakatan dari pasangan calon.

Persoalan lain dalam tahapan kampanye adalah terkait audit dana kampanye. Berdasarkan data di lapangan diperoleh gambaran bahwa pasangan calon dalam memberikan laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye belum cukup transparan dan akuntabel. Masih didapatkan banyak penyumbang yang tidak tercantum identitasnya secara jelas, penerimaan dan penggunaan dana kampanye tidak mencantumkan tabel harga pasaran yang wajar maupun penerimaan sumbangan dari perusahaan yang sebagian sahamnya dimiliki pihak asing. Dengan demikian audit dana kampanye seakan-akan juga hanya pemenuhan azas forbbanyak penyumbang yang tidak tercantum identitasnya secara jelas, penerimaan dan penggunaan dana kampanye tidak mencantumkan tabel harga pasaran yang wajar maupun penerimaan sumbangan dari perusahaan yang sebagian sahamnya dimiliki pihak asingmalitas

saja. Hal ini terjadi karena terbatasnya mekanisme dan teknis audit yang belum memberikan ruang verifikasi atas potensi penyalahgunaan dan manipulasi dana kampanye oleh pasangan calon atau tim kampanye. Semestinya Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk KPU diberikan ruang tidak hanya mengaudit atas laporan disampaikan tetapi juga untuk audit investigasi atas dana kampanye kandidat bersama-sama dengan Bawaslu.

Pada tahapan pemungutan suara, penghitungan dan rekapitulasi suara, terdapat beberapa hal yang menjadi catatan. *Pertama*, berbeda dengan pemilu 2009 di mana pelaksanaan pemungutan suara di luar negeri maupun dalam negeri diselenggarakan secara serentak pada hari dan tanggal yang sama, pada pemilu presiden 2014 dilaksanakan tidak berbarengan. Pemungutan suara di luar negeri dilaksanakan lebih dahulu dibandingkan dengan di dalam negeri. Hal ini merupakan suatu hal yang lebih baik karena memberikan kesempatan luas kepada warganegara di luar negeri untuk memberikan suaranya di hari libur sehingga partisipasinya lebih meningkat. Tetapi di sisi lain terdapat dampak negatif, tatkala pada pemilu luar negeri yang diselenggarakan lebih dahulu dilaksanakan *exit polling* oleh beberapa lembaga survei dan hasilnya kemudian diumumkan sehingga dapat mempengaruhi preferensi pemilih di dalam negeri yang belum melaksanakan pemilihan. *Kedua*, dalam pemungutan suara, tidak tersedia cukup saksi dari kedua pasangan calon serta kualitas saksi yang kurang memadai. *Ketiga*, tidak tersedianya template surat suara pilpres bagi pemilih disabilitas. Hal ini bertentangan dengan azas penyelenggaraan pemilu harus memberikan kemudahan bagi seluruh warga negara termasuk didalamnya adalah pemilih disabilitas.

Keempat, banyaknya pemilih yang menggunakan KTP. Hal ini tidak hanya disebabkan buruknya kualitas DPT, tetapi juga rendahnya pemahaman KPPS dalam proses pemungutan suara. Dalam banyak kasus didapatkan petugas KPPS memberikan surat suara kepada pemilih yang membawa KTP dan mencatatnya dalam DPKTb padahal sebenarnya pemilih yang bersangkutan telah terdaftar dalam DPT. Hal inilah yang menyebabkan jumlah pemilih dalam DPKTb menjadi sangat besar sehingga menjadi sumber gugatan di Mahkamah Konstitusi. Selain itu, besarnya jumlah pemilih dalam DPKTb juga disebabkan ketidakpahaman KPPS dengan memberikan hak pilih pada mereka yang tidak berdomisili di TPS tersebut dan tidak membawa formulir pindah TPS untuk memilih dengan menunjukkan KTP. Dan persoalan ini juga yang kemudian mengharuskan TPS itu mengadakan pemungutan suara ulang. *Kelima*, dalam proses penghitungan suara di TPS, banyak kesalahan dalam mengisi formulir karena rumitnya formulir yang disediakan menyangkut banyaknya pemilih dan jenis pemilih, banyaknya pemilih yang menggunakan hak suara yang terdiri atas asal usul pemilih tersebut, serta penggunaan surat suara.

Kerumitan pengisian ini menimbulkan kesalahan/ ketidak sinkronan antara jumlah pemilih yang hadir, penggunaan surat suara dan suara yang syah dalam proses penghitungan dan akhirnya terakumulasi serta mempengaruhi sampai rekapitulasi suara di tingkat nasional. Kelima, proses rekapitulasi tingkat nasional dapat dilaksanakan sesuai tepat waktu, meskipun dalam proses rekapitulasi sering terjadi protes dari saksi pasangan calon dan pada puncaknya pengunduran diri pasangan calon dari proses rekapitulasi ini. Pengunduran diri pasangan calon ini tidak bisa dilepaskan dari peristiwa sebelumnya dimana terdapat perbedaan hasil penghitungan cepat (*quick count*) yang dilakukan oleh berbagai lembaga survey. Atas perbedaan tersebut, pasangan calon yang kalah dari hasil rekapitulasi manual yang dilakukan KPU merasa dicurangi

Lembaga Penyelenggara Pemilu

KPU secara umum telah berusaha memperbaiki kinerja dan kualitas penyelenggaraan Pemilu, bahkan sudah mendapatkan banyak apresiasi terutama dalam inovasi untuk memberikan update informasi melalui website tentang keseluruhan proses yang sedang berjalan. Namun masih terdapat beberapa kekurangan dan kelemahan terutama menyangkut aspek teknis penyelenggaraan Pemilu, performa penyelenggara Pemilu, kinerja penegakan hukum Pemilu, serta kepatuhan peserta pemilu dan masyarakat. Permasalahan yang muncul sebagai akibat dari keputusan atau ketidakkonsistenan KPU dalam menyelenggarakan pemilu tercatat diantaranya adalah KPU di setiap tingkatan dalam mempersiapkan data administrasi masih dinilai buruk dimana masih terdapatnya surat suara dengan jumlah pengguna hak pilih tidak sesuai. Dari segi teknis di lapangan, anggota PPS tidak memiliki SK pengangkatan di beberapa daerah¹². Serta terdapatnya surat suara yang tertukar antara satu dapil dengan dapil yang lain bahkan tertukar dengan provinsi yang lain seperti di Kabupaten Buleleng (Bali), Kabupaten Sikka dan Flores Timur (NTT), Bekasi (Jawa Barat) dan Kabupaten Banjar (Kalimantan Selatan).

Revisi UU Pilpres mutlak dilakukan mengingat berubahnya sistem pemilu presiden menjadi serentak di tahun 2019. Sebagai catatan, beberapa hal dalam UU 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak sesuai dengan UU Nomor 15 Tahun 2012 tentang penyelenggara pemilu. Ketentuan yang tidak lagi sesuai tersebut meliputi daftar pemilih di mana UU Pilpres tidak mencantumkan soal daftar pemilih khusus (DPK). Padahal, dalam pemilu legislatif, terdapat DPK. PPS (Panitia Pemungutan Suara) juga tidak ada dalam UU 42/2008, langsung PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), termasuk aturan tentang berubahnya sistem conteng menjadi coblos.

Masalah lain yang terjadi dalam KPU dalam setiap pertemuan dengan anggota KPU tidak terdapat Laporan Evaluasi yang bersifat standar sehingga perlu ada format pelaporan yang baku kepada KPU Provinsi dan Kabupate/Kota. Kegiatan evaluasi pemilu juga harusnya melibatkan partisipasi masyarakat agar evaluasi bisa dilakukan secara komprehensif. Selain itu, publikasi setiap laporan evaluasi harus bisa diakses oleh seluruh masyarakat agar kualitas pemilu lebih baik.

Dalam hal kekosongan aturan dalam penindakan pelanggaran, Undang-Undang 8 Tahun 2012 (Pemilu DPR, DPD, DPRD) maupun UU 42 Tahun 2008 (Pilpres), dapat dikatakan memberikan peluang pembiaran terhadap pelanggaran tersebut. Banyak pelanggaran pidana Pemilu, tapi sulit untuk meneruskan ke polisi atau PN, karena regulasinya yang tidak mendukung

Hasil Pilpres

Hasil Pilpres 2014 menunjukkan sebuah kemenangan yang cukup meyakinkan pasangan Joko Widodo- M. Jusuf Kalla. Pasangan nomor dua ini memperoleh suara sebesar 70.997.833 suara (53,15%), mengungguli pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang hanya meraih 62.576.444 suara (46,85%). Dengan selisih antara kedua pasangan yang hanya sebesar

¹²Pernyataan anggota tim pemenangan JKW-JK Poempida Hidayatullah. Sumber : <http://politik.news.viva.co.id/news/read/527762-tim-jokowi-jk--kinerja-kpu-buruk>

8.421.389 suara (6,3%), kemenangan pasangan Jokowi-JK itu dapat dikatakan tidaklah mudah dan menunjukkan sebuah upaya yang juga hampir sama baiknya dari pasangan Prabowo-Hatta untuk memenangkan pilpres kali ini. Pasangan Jokowi-JK menjadi pemenang di 23 Provinsi dan Pemilihan Luar Negeri, di mana sebagian kemenangan itu diperoleh dengan margin suara cukup besar, seperti di Jawa Tengah, Sulawesi Barat, Sulawesi Selatan, Bali, Papua dan Papua Barat.

Dibanding dengan pelaksanaan pilpres sebelumnya, jumlah partisipan pada Pilpres 2014 mengalami peningkatan. Jumlah pemilih pada Pilpres 2004 adalah hanya sebesar 116.662.705 orang. Adapun pada Pilpres 2009 jumlah pemilih sebanyak 127.983.655 orang. Namun demikian, dalam hal persentase pemilih, jumlahnya mengalami penurunan. Jumlah partisipan pilpres kali ini hanya 70,91% dari total 190.307.134 orang yang berhak memilih¹³. Dengan kata lain pula jumlah golput meningkat dari yang hanya sekitar 23% pada Pilpres 2004 menjadi sekitar 29% sepuluh tahun kemudian.

Di sisi lain, dalam makna partisipasi bukan memilih banyak kalangan menilai bahwa partisipasi mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini terjadi tidak saja pada saat pemilihan, namun pula menjelang pelaksanaan dan setelah pilpres, terutama dalam hal mengawal hasil pilpres. Pilpres kali ini menunjukkan keberadaan mereka yang kerap dikategorikan sebagai “relawan” di masing-masing kubu yang cukup massif dalam berbagai ikatan simpul atau jaringan pendukung. Keberadaan mereka memberikan dampak yang tidak sedikit dalam meningkatkan pemahaman mengapa seorang kandidat layak untuk dipilih. Peran media massa (baik cetak maupun elektronik) dan lembaga survei juga cukup jelas dan massif dalam hamper setiap tahapan pemilihan.

Pilpres yang berlangsung sengit, dengan tingkat optimisme memenangkan pertarungan yang tinggi, sempat menimbulkan perdebatan tentang siapakah yang layak menjadi pemegang dalam pertarungan kali ini. Masing-masing kandidat, yang ditopang oleh hasil temuan beberapalembaga survei baik yang independen maupun partisan merasa diri menang. Inilah yang kemudian memicu ketidakpercayaan atas hasil pilpres, terutama dari pasangan nomor satu. Lebih dari sekedar hasil yang ditolak, kubu Prabowo-Hatta menuntut agar pihak pelaksana pilpres membatalkan karena melihat beberapa pelanggaran mendasar yang terjadi disepanjang penyelenggaraan Pilpres 2014. Berbagai persoalan itu secara fundamental mengarah pada tuduhan atau gugatan atas keras kinerja dan sikap KPU dan jajarannya sebagai penyelenggara pemilu yang bermasalah dan mengarah pada adanya kecurangan.

Pasangan ini kemudian menempuh jalur legal untuk menyelesaikan sengketa pilpres ini, dengan melaporkan pelanggaran-pelanggaran itu, yakni hasil pilpres ke MK dan pelanggaran etika ke DKPP. Setelah menempuh tahapan-tahapan peradilan sesuai prosedur yang ada di kedua badan itu, MK dan DKPP menetapkan beberapakeputusan. MK memutuskan bahwa semua gugatan yang disampaikan oleh pihak pengadu ditolak demi hukum. MK menilai bahwa pihak pengadu tidak mampu membuktikan tuduhannya kepada

¹³ Lihat SK KPU No.477/Kpts/KPU/Tahun 2014. Dari total suara sebesar 190.307.134 jumlah pemilih laki-laki adalah 95.220.799 orang, sedangkan pemilih perempuan berjumlah 95.086.335 orang. Pelaksanaan pemungutan suara akan dilangsungkan di 478.685 buah TPS. Lihat www.kpu.go.id/index.php/post/read/2014/kpu-tetapkan-DPT-Pilpres-2014

pihak teradu secara meyakinkan. Sementara DKPP mengabulkan permohonan penggugat sebagian Beberapa komisioner terbukti telah melakukan tindakan yang tidak profesional, yang telah melanggar prinsip netralitas yang harusnya dijunjung tinggi oleh setiap komisioner. Bahkan mereka dianggap telah melakukan “pelanggaran kode etik berat”. DKPP kemudian memutuskan untuk memberhentikan para komisioner tersebut.

Keputusan MK dan DKPP secara umum menunjukkan sikap profesional dari sebuah lembaga tinggi negara. MK mampu berdiri tegak di atas data dan fakta yang terhampar di hadapannya. Sementara itu, sikap masyarakat yang demikian kondusif dan berbesar hati dalam menyikapi keputusan MK pun menunjukkan sebuah kedewasaan tersendiri. Kekhawatiran akan terjadinya kerusuhan yang berkepanjangan tidak terbukti. Sikap penggugat dan tergugat juga menunjukkan kedewasaan politik. Sikap mereka untuk mau menghormati mekanisme hukum yang berlaku dengan segenap hasilnya, dan mampu secara efektif meredakan emosi para pendukungnya sehingga situasi kehidupan kembali dengan cepat berlangsung normal jelas patut diapresiasi.

Meski hasil pilpres telah ditetapkan, dan seluruh amat bangsa menerimanya, dampak politik dari pilpres ini ternyata masih berlanjut. Hal ini terutama terkait dengan keberadaan dua koalisi, yakni KMP dan KIH yang dibentuk oleh partai-partai pendukung masing-masing kandidat sebelum pelaksanaan pilpres. Eksistensi pengubuan itu pada akhirnya banyak mempengaruhi kinerja DPR pasca Pilres 2014, dan juga kehidupan politik pada umumnya. Secara internal, kolaisi ini memunculkan friksi yang menyebabkan kinerja lembaga ini demikian terhambat.

4. KESIMPULAN DAN PENUTUP

Pemilu merupakan sebuah aktifitas tak terhindari di negara yang menganut sistem demokrasi. Tidak ada sebuah negara demokrasi yang tidak menjalankan sebuah pemilihan bagi sebuah jabatan publik dengan melibatkan warga negara yang berhak memilih (*eligible*) untuk menduduki jabatan publik. Dalam tatanan filosofis para teoritis demokrasi, terutama mereka yang menganut persepektif prosedural, menyaratkan pelaksanaan pemilu yang baik sebagai fondasi dari sebuah pemerintahan yang dapat dikategorikan demokratis.¹⁴ Dengan kata lain, pemilu merupakan pengejawantahan dari prinsip pemerintahan dari dan oleh rakyat.

Di sebuah negara yang menjalankan sistem pemerintahan presidensial, pemilihan umum biasanya tidak saja memilih anggota legislatif atau DPR namun pula memilih secara langsung presiden. Di sini rakyat berkesempatan untuk dapat langsung memilih kandidat presiden yang disukainya. Mekanisme pemilihan presiden itu sendiri demikian beragam atau varian. Indonesia merupakan negara yang menjalankan pemilihan presiden langsung dengan model mayoritas mutlak, dengan seperangkat prasyarat pencalonan dan penentuan pemenang.

¹⁴ Robert Dahl, *Poliarcy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971), Henry Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (Cambridge: Polity Press, 1991,) David Held, *Models of Democracy*, (Oxford: Oxford University Press, 1960).

Secara normatif, model pemilihan presiden yang dijalankan di Indonesia saat ini diharapkan dapat mampu menghasilkan sebuah pemerintahan yang memiliki legitimasi besar untuk memerintah, sehingga mampu menjalankan pemerintahan secara efektif dalam nuansa saling kontrol dan mengimbangi dengan parlemen. Di masa yang akan datang, pemilihan presiden diharapkan juga akan lebih banyak diwarnai oleh kepentingan ideologis, yang diyakini banyak kalangan akan lebih mengantarkan sebuah pemerintahan yang bekerja untuk kepentingan rakyat banyak dan bukan kepentingan transaksional yang oligarkis.

Pemilihan presiden/wakil presiden 2014 yang lalu diikuti oleh dua pasang kandidat presiden dan wakil presiden, sebagai puncak dari proses kesepakatan yang terjadi di antara partai-partai yang berhak memiliki kursi di parlemen, yang bernaung dalam dua koalisi besar. Sebagai konsekuensi dari tidak adanya satu partai pun yang mayoritas dan keharusan untuk memenuhi batas pencalonan minimal, pembentukan koalisi itu menjadi tidak terhindari. Situasi ini sejatinya telah banyak diprediksikan oleh banyak kalangan, yang terutama disebabkan oleh penerapan multi partai sistem, yang biasanya jarang menghasilkan pemenang mayoritas dalam parlemen.

Secara umum kualitas pilpres dapat dikatakan cukup baik, walaupun masih terdapat sejumlah persoalan yang masih menjadi catatan bersama. Hal ini diakui oleh sebagian besar masyarakat dan juga kalangan internasional. Terbukti presiden terpilih dapat langsung membentuk pemerintahan tepat pada waktunya. Namun demikian, jika ditelaah secara lebih mendalam dan detail, maka akan segera dapat ditemui berbagai persoalan dalam pelaksanaan pilpres kali ini, yang di antaranya bersifat substantif dan krusial. Berbagai persoalan itu, terjadi mulai dari tahapan atau proses menjelang pilpres hingga penetapan hasil pilpres. Keseluruhan temuan penelitian mulai dari kerangka hukum, dan kelembagaan penyelenggara pemilu, proses pemilu termasuk tentang pemutakhiran data pemilih, Proses Pencalonan Presiden-Wakil Presiden dan Tim Kampanye, Kampanye dan Debat Capres-Cawapres, Logistik Pemilu, Pemungutan dan Perhitungan Suara dan Partisipasi Publik serta terakhir pasca pilpres yang meliputi Sengketa Pilpres dan Sengketa Hasil merupakan hasil kajian dengan metode *library research* dan wawancara terhadap pelaku dan penggiat pemilu. Meskipun relevansi perbaikan sistem melalui hasil evaluasi ini akan mengalami perubahan besar seiring dengan persiapan pemilu serentak tahun 2019, setidaknya hasil evaluasi Pilres 2014 ini bisa menjadi catatan rekomendasi untuk mendapatkan pemilu yang jujur, aman, dan damai sekaligus sistem pemilu yang diharapkan menghasilkan presiden yang punya integritas dan amanah terhadap janjinya kepada rakyat.

Sejumlah Rekomendasi

Kerangka Hukum dan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu

- Dalam upaya memperbaiki kekosongan aturan dan sumber konflik dalam UU Pemilu, maka perlu komisioner KPU, Bawaslu dan DKPP serta penggiat pemilu terlibat aktif agar fakta-fakta lapangan bisa ditemukan.
- Perlu adanya Pengadilan Khusus yang menangani masalah pemilu di mana Polisi dan Jaksa memiliki pengetahuan dasar kepemiluan dan aturan yang berlaku.

- Perlu untuk memikirkan UU Pemilu yang khusus menangani tentang pemilu sehingga pemilu tidak diatur secara terpisah dalam UU lainnya.
- Perlu dipikirkan cara pemberian sanksi yang lebih bisa dilakukan ketimbang hanya memberikan ruang di Undang-undang tetapi mekanisme pemberian sanksi ini menjadi berat misalnya sanksi administratif diberikan kepada pasangan calon yang melanggar ketentuan pemilu bukan hanya sanksi pidana yang pada faktanya sulit dibuktikan dan dilanjutkan karena Polis dan Jaksa tidak melakukan tindakan tegas terhadap laporan pelanggaran.
- Kekosongan dalam UU Pemilu adalah kewenangan yang diberikan kepada penyelenggara pemilu dan pengawas pemilu sehingga kedua lembaga mampu melaksanakan tugas dengan baik, faktanya banyak pelanggaran pemilu yang tidak sampai disidangkan karena kuatnya kepentingan yang bermain.
- UU Pemilu juga belum secara jelas mengatus pejabat negara yang mencalonkan diri sebagai presiden serta sanksi yang tegas. Terbukti sampai pendaftaran Jokowi yang berkedudukan sebagai gubernur DKI sebagai calon presiden belum mendapatkan izin dari presiden. namun tidak ada telaah hukum yang diberikan karena euforia media.
- UU Pemilu juga belum secara tegas memberikan larangan dan sanksi terhadap penggunaan fasilitas negara dan pemerintah untuk kegiatan kampanye termasuk memanfaatkan bantuan sosial (bansos) dari pemerintah untuk kampanye.
- Dalam hal lembaga penyelenggara Pemilu, KPU, permasalahan yang terjadi pada tingkat KPSS adalah intervensi kepala desa dan camat dalam menentukan anggota KPSS. sementara Bawaslu merasakan kurangnya kewenangan untuk bertindak terhadap pelanggaran pemilu. Bawaslu hanya memberikan rekomendasi kepada KPU, Polisi dan Jaksa. Bila tidak ada tindakan atas pelanggaran pemilu yang dilakukan oleh lembaga tersebut maka otomatis rekomendasi Bawaslu tidak bergigi. DKPP sendiri sebagai lembaga yang baru muncul pada pemilu 2014 ini cukup menunjukkan wibawa yang mampu mendorong terciptanya pemilu yang lebih.

Proses Penyelenggaraan Pemilu

- KPU diberikan kewenangan untuk melakukan pendataan dan memelihara Data Pemilih secara berkelanjutan, dengan tugas: Pendaftaran, Pemeliharaan, Pemutakhiran (secara terus menerus - *continous voter list registration*), Sumber data dapat berasal dari berbagai sumber (sumber utamanya bisa dari Depdagri dan BPS). Apalagi ke depan dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan presiden secara serentak.
- Proses rekrutmen petugas pendaftaran pemilih tidak sepenuhnya diserahkan kepada Kelurahan dan RT setempat, tetapi dapat turut melibatkan relawan pemilu seperti mahasiswa. Dan perlu ada pelatihan dan bimtek khusus bagi panitia pendaftaran pemilih dan petugas KPSS.
- Intervensi eksekutif mulai dari pusat sampai tingkat desa diminimalisasi dalam menentukan penyelenggara pemilu semisal anggota KPSS yang rawan berpihak karena ditunjuk oleh kepala desa atau camat.

- Dalam rangka mempermudah pemilih dan petugas pemutakhiran, perlu ada konsistensi penentuan jumlah maksimal pemilih per TPS dan peta TPS untuk semua pemilu (agar tidak terjadi perubahan lokasi pemilih di TPS). Dengan demikian pemilih akan mengetahui secara tetap di TPS mana mereka harus memberikan suaranya pada setiap pemilu.
- Kegiatan kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon perlu didorong untuk lebih mengedepankan kampanye tatap muka dalam bentuk dialog sehingga masyarakat/pemilih dapat memperdalam pengetahuannya tentang visi misi dan program yang ditawarkan oleh calon pemimpin yang akan dipilihnya. Disamping itu perlu adanya pengaturan lebih rinci terkait kampanye melalui media sosial dan media penyiaran. Dalam penggunaan media sosial sebagai sarana kampanye perlu diberikan kewenangan bagi Bawaslu dan Kepolisian untuk dapat menindaklanjuti atas pelanggaran penggunaan media sosial baik melalui Undang-undang IT maupun ketentuan pidana tentang pencemaran nama baik ataupun kampanye hitam.
- Terkait kampanye di media penyiaran, perlu ada sanksi yang tegas terhadap lembaga penyiaran yang melanggar aturan penyiaran dalam bentuk penyiaran yang tidak proporsional, tidak independen dan memihak pada kepentingan golongan tertentu. Sanksi juga diberikan pada pasangan calon yang telah melanggar ketentuan penggunaan media penyiaran.
- Metode dan format debat kampanye calon/ pasangan calon perlu diperbaiki supaya bisa lebih mengelaborasi visi, misi dan program secara mendalam. Pertanyaan yang diajukan oleh moderator, tidak perlu dibatasi dan diberikan ruang untuk melakukan pendalaman atas jawaban yang diberikan oleh calon atau pasangan calon. Moderator sebaiknya diserahkan pada wartawan senior yang menguasai tema yang diperdebatkan dan memiliki integritas dibuktikan dengan rekam jejak mereka selama melaksanakan tugas sebagai wartawan yang independen. Sedangkan tema dan materi debat lebih diarahkan untuk memperdalam dan mengetahui arah kebijakan calon / pasangan calon dalam beberapa persoalan krusial bangsa dan negara. Oleh karenanya, materi pertanyaan tidak semestinya terlalu normatif tetapi lebih menawarkan sikap calon terhadap masalah/isu tertentu dalam masyarakat dan bangsa.
- Untuk mendapatkan format debat yang lebih baik, maka forum debat sebaiknya lebih banyak dihadiri oleh akademisi, pengamat dan praktisi yang memahami persoalan dalam tema debat dibandingkan dengan tim sukses. Dengan demikian para calon lebih bersiap karena harus berhadapan para ahli yang menyaksikan debat mereka.
- Dalam rangka mendapatkan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye, perlu mekanisme audit yang memberikan kewenangan kepada Kantor Akuntan Publik untuk melakukan investigasi terkait dengan sumber pendanaan kampanye calon presiden dan calon wakil presiden. Investigasi ini melibatkan juga Badan Pengawas Pemilu sebagai lembaga pengawas pemilu. Hasil dari investigasi atas audit dana kampanye ini diumumkan secara terbuka dan juga harus ditindaklanjuti dengan sanksi administrasi maupun pidana apabila terdapat pelanggaran.
- Perlu pengaturan dalam Undang-undang bahwa lembaga survey harus bersifat independen dan bila terbukti melanggar, dapat dikenakan sanksi. Selain itu, bagi lembaga survey yang ingin berpartisipasi dalam pemilu melalui kegiatan survey atau hitung cepat,

tidak hanya diwajibkan untuk mendaftarkan diri ke KPU tetapi juga harus mendapatkan sertifikasi/akreditasi dari lembaga yang memiliki kompetensi untuk itu seperti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Dalam Undang-undang juga diatur tentang diperbolehkannya lembaga survey mengumumkan hasil hitung cepatnya sesuai dengan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Hasil Pilpres

- Eksistensi dan kinerja Bawaslu kedepan harus lebih dimaksimalkan lagi, terutama dalam soal merespon pengaduan adanya kecurangan. Kasus Pilpres 2014 menunjukkan bahwa pengabaian kinerja Bawaslu, terutama temuan dan sarannya kepada KPU, terbukti menjadi salah satu pintu masuk dari munculnya kisruh pilpres kali ini. Untuk itu kedepan Bawaslu harus memiliki perangkat aturan dan mekanisme yang taktis dan strategis sehingga respon tersebut dapat segera diteruskan dan diproses, untuk kemudian diputuskan. Hal ini untuk menumbuhkan rasa percaya dan kepuasan yang tinggi dari para peserta pemilu terhadap penyelenggaraan pilpres berikut segenap hasilnya.
- Sikap lembaga kepresidenan untuk bertindak netral dan berjarak terhadap setiap kontestan harus dipertahankan. Sikap profesional ini telah mengecilkan kecurigaan atas peran pemerintah pusat atas pelaksanaan pilpres, yang pada akhirnya mampu meminimalkan potensi konflik yang berlarut-larut dan menjaga legitimasi pemerintahan yang terbentuk. Peran kebanyakan elite politik untuk mampu menahan diri untuk tidak mengeluarkan pernyataan atau manuver-manuver politik yang dapat mengganggu jalannya proses demokrasi, stabilitas politik dan atau kehidupan berbangsa dan bernegara juga harus dipelihara.
- Lembaga survei harus dapat bertindak secara lebih proporsional dan profesional. Lembaga-lembaga ini harus memfokuskan dirinya sebagai institusi yang berfungsi sebagai pemberi pendidikan politik yang objektif, pengawal proses dan hasil demokrasi yang berimbang, dan tidak memperkeruh situasi dengan memberikan kesimpulan-kesimpulan yang tendensius dan berpotensi mereduksi wibawa institusi penyelenggara pemilu. Untuk itu di kemudian hari sebuah aturan main yang lebih komprehensif dan pemantapan *capacity building* yang tepat bagi lembaga-lembaga survei jelas diperlukan.
- Sinkronisasi MK dan DKPP. Kedua lembaga ini harus memosisikan diri sebagai sebuah kesatuan, dimana keputusan sebuah lembaga patut menjadi referensi bagi lembaga yang lain. Menurut Devi Darmawan, dalam salah satu bab pada laporan P2P-LIPI dengan topik Model Alternatif Skema Pemilu Indonesia untuk Efektifitas Demokrasi Presidensialisme¹⁵, hal ini agar keputusan yang dihasilkan dapat saling menopang, sehingga secara holistik keputusan yang dihasilkan terkait dengan sengketa pilpres dapat konsisten dan saling menguatkan. Untuk itu jelas diperlukan sebuah kesatuan persepsi penegakan hukum yang dijamin dalam sebuah UU.

¹⁵ Devi Darmawan, "Masalah Sengketa Hasil Pemilu Presiden", dalam Syamsudin Haris dkk, *Model Alternatif Skema Pemilu Indonesia untuk Efektifitas Demokrasi Presidensialisme*, sebuah Laporan Akhir Penelitian Tim Pemilu Pusat Penelitian Politik-LIPI, tidak diterbitkan, (Bogor, 2014).

- Pembentukan koalisi harus diperkuat dengan peningkatan kualitas partai dan kapabilitas pimpinan koalisi. Kualitas partai dapat terjadi jika partai berkomitmen untuk melakukan pelebagaan partai. Sementara kapabilitas pimpinan terkait dengan kepemilikan karakter yang kuat, visi yang jauh ke depan dan mental negarawan. Untuk itu diperlukan seperangkat UU yang dapat menjamin terlaksananya pelebagaan partai dan seleksi kepemimpinan yang rasional dan objektif.