



DRAF-RINGKASAN EKSEKUTIF

**EVALUASI PEMILU LEGISLATIF 2014:
ACEH, KALIMANTAN SELATAN, SULAWESI SELATAN, SULAWESI
UTARA, DKI JAKARTA, DI YOGYAKARTA, JAWA TENGAH, JAWA
TIMUR, NUSA TENGGARA TIMUR, DAN JAWA TIMUR**

Contributors:

Syamsuddin Haris
Ikrar Nusa Bhakti
Sri Nuryanti
Sri Yanuarti
Moch. Nurhasim
Siti Aminah (Surabaya)
Dwi Widyaastuti (Surabaya)
Mada Sukmajati (Yogyakarta)
Bambang Eka Cahya (Yogyakarta)
Jayadi (Sulawesi Selatan)
Andi Tentr (Sulawesi Selatan)
Ayi Jufridar (Aceh)
Mawardi Ismail (Aceh)
Mardiyanto Wahyu T (Jakarta)
Titi Anggraeni (Jakarta)
Hafiz Anshari (Kalsel)
Syahrani Ambo (Kalsel)
Hasyim Asyari (Jateng)
Andreas Pandiangan (Jateng)
Daud Ferry Liando (Sulut)
Yessy Momongan (Sulut)
Maryanti Adoe (NTT)
Rudi Rohi (NTT)

JAKARTA, 2015

1. LATAR BELAKANG

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

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

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

Selain dapat menentukan kualitas—baik atau buruk penyelenggaraan pemilu—dari *electoral cycle* itu juga akan dapat diketahui masalah-masalah atau problematika apa saja yang terjadi dan berulang pada setiap tahapan pemilu. Sebagai sebuah proses politik yang mendasar, proses penyelenggaraan pemilu membutuhkan suatu telaah secara objektif, agar dalam pelaksanaan pemilu lima tahun sekali, masalah-masalah tersebut tidak muncul atau terjadi kembali. Kalau pun akan terjadi sudah ada antisipasi terhadap masalah yang mungkin akan berulang. Guna mencapai hal itu, evaluasi adalah sebuah keharusan—bukan dimaksudkan untuk mencatat kejelekan atau menjunjung kebaikan yang berlebihan, tetapi lebih dari itu adalah untuk menyempurnakan agar manajemen dan tata kelola penyelenggaraan pemilu makin baik dari waktu ke waktu. Untuk kebutuhan itu, Electoral

Research Institute (ERI) melakukan Evaluasi Pemilu Legislatif 2014, sebagai bagian dari upaya untuk memberikan masukan dan perbaikan terhadap kualitas penyelenggaraan pemilu di masa yang akan datang.

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

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

Penelitian ini salah satunya dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi teknis bagi perbaikan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan problematik yang masih sering terjadi pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Selain kebutuhan memberikan masukan perbaikan, kajian singkat ini juga dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menjawab dua pertanyaan pokok penelitian sebagai berikut: pertama, sejauhmana kerangka hukum pemilu legislatif 2014 mawadahi dan/atau memfasilitasi berlangsungnya pemilu yang jujur, adil, bebas, dan demokratis. Kedua, problem apa saja yang masih terjadi dalam penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 sehingga berdampak pada terhambatnya peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu legislatif. Secara umum kajian ini memiliki empat tujuan yaitu: (1) membantu KPU dalam melakukan evaluasi penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014 secara objektif dan aplikatif; (2) pemetaan masalah-masalah yang menghambat penyelenggaraan Pemilu Legislatif 2014; (3) tersusunnya sebuah *guidance* dalam bentuk rekomendasi strategis perbaikan-perbaikan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pemilu mendatang (2019) agar masalah yang sama tidak terulang; dan (4) memberikan rekomendasi yang bersifat umum ditujukan kepada perancang Undang-Undang dalam rangka memperbaiki format atau desain

peraturan perundangan-undangan tentang pemilu; dan rekomendasi yang bersifat khusus yang ditujukan kepada penyelenggara pemilu, baik Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) berkaitan dengan perbaikan kualitas penyelenggaraan pemilu di masa akan datang.

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

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

2. EVALUASI UMUM PEMILU LEGISLATIF 2014

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

Namun demikian penyelenggaraan Pileg 2014 bukan tanpa cacat, kekurangan, dan kelemahan pula. Sebagian cacat, kekurangan, dan kelemahan Pileg 2014 berakar pada kerangka hukum dan atau regulasi yang mengatur pemilu legislatif tersebut, dan sebagian

lainnya bersumber pada rendahnya komitmen para pihak yang berkepentingan dalam menegakkan aturan main proses penyelenggaraan pemilu.

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

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

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

Sistem pemilu berikut unsur-unsur pokok yang melekat pada sistem pemilu tidak berubah alias sama dengan sistem Pileg 2009. Seperti pemilu sebelumnya, sistem Pileg 2014 masih menggunakan sistem perwakilan proporsional daftar terbuka dengan mekanisme suara terbanyak. Keempat unsur pokok sistem pemilu, yakni (1) besaran daerah pemilihan; (2) peserta pemilu dan pola pencalonan; (3) model penyuaan; dan (4) formula pemilihan dan penetapan calon terpilih, juga relatif tidak berubah.

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

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

menyelesaikan perselisihan dan pelanggaran pemilu, sementara pada saat yang sama tidak ada lembaga peradilan khusus pemilu yang dapat menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran, baik yang dilaporan masyarakat, caleg dan parpol maupun oleh lembaga pengawas pemilu sendiri.

Selain itu, kelemahan yang berulang dan muncul kembali di dalam UU Pemilu adalah masih banyaknya pasal dan ayat dalam UU yang bersifat multitafsir atau yang ditafsirkan cenderung berbeda di antara para pemangku kepentingan pemilu. Probleminya, KPU selaku penyelenggara pemilu tidak memiliki otoritas untuk menafsirkan amanat UU Pemilu, sehingga tidak mengherankan jika peraturan dan atau ketentuan yang diterbitkan oleh KPU akhirnya menjadi tafsir baru atas perangkat hukum yang ada.

3. TEMUAN PENELITIAN DI 10 PROVINSI

1. Problematik Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)

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

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

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

Pertama, ketentuan tentang jadwal tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014. Pada bagian akhir tentang tahapan Pemilu 2014, KPU menerbitkan Peraturan KPU No. 21 Tahun 2013 tanggal 4 November 2014, yang merupakan perubahan ke-6 dari Peraturan KPU No. 7 Tahun 2012 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Perubahan tahapan pemilu hingga yang keenam kalinya itu lebih dikarenakan pelaksanaan suatu tahapan tidak dapat dilaksanakan tepat waktu, sehingga berdampak kepada pelaksanaan tahapan pemilu berikutnya. Nampaknya KPU mengambil

langkah perubahan tahapan itu dalam rangka untuk melindungi aspek legalitas pelaksanaan suatu tahapan pemilu yang tidak tepat waktu berdasarkan ketentuan dalam tahapan yang telah ditetapkan sebelumnya. Ketidaktepatan pemenuhan jadwal waktu pelaksanaan tahapan pemilu itu di antaranya dalam kegiatan pendaftaran, verifikasi dan penetapan peserta pemilu, dan dalam tahapan pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih.

Kedua, ketentuan yang mengatur mengenai jaminan pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya di TPS pada hari pemungutan suara, tidak seragam pada tingkat implementasi. Ketentuan tentang pemilih yang belum terdaftar dalam DPT dan dapat menggunakan hak pilihnya adalah harus didaftar di dalam DPKTb, dan penggunaannya hanya untuk warga setempat yang sesuai dengan domisili pemilih di TPS yang bersangkutan. Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2013 yang diubah menjadi Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur mengenai Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilu Legislatif 2014. Peraturan tersebut tertanggal 21 Maret 2014 yang menjadi dasar adanya Daftar Pemilih Khusus (DPK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb).

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

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

Ketiga, PKPU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota; yang tidak sejalan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Salah satunya adalah Peraturan KPU yang mengatur verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan hanya sampai ke tingkat kabupaten/kota, padahal UU Nomor 8 Tahun 2012 mengharuskan

verifikasi administrasi parpol calon peserta pemilu dilakukan dari tingkat pusat sampai ke tingkat kecamatan. Dengan ketentuan yang diatur PKPU seperti ini, banyak parpol yang berhasil lolos dalam verifikasi di Kalsel, padahal andaikata verifikasi dilaksanakan sampai ke tingkat kecamatan sebagaimana diamanahkan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012, parpol yang lolos tidak sebanyak sekarang.

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

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

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

Ketujuh, UU No. 8 Tahun 2012 dan PKPU belum efektif dan efisien dalam meminimalisir praktik penggunaan politik uang (*money politics*) dan bentuk-bentuk transaksi politik lainnya. Regulasi mengenai politik uang ini dinilai kabur dan hukum acara serta ketentuan mengenai sanksi atas pelanggaran itu, masih lemah. Proses pembuktian politik uang yang tidak jelas menyebabkan pengaturan mengenai transaksi politik, politik uang dan imbal jasa sulit untuk diberantas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Pendataan Pemilih

Terkait dengan data pemilih, problematika yang terjadi di hampir seluruh daerah penelitian adalah persoalan validasi data pemilih yang masih lemah serta tingginya jumlah pemilih di Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb). Ada beberapa faktor yang mengakibatkan lemahnya validitas data pemilih: (1) Data Agregat Kependudukan perKecamatan (DAK2) di masing-masing kabupaten/kota yang disusun oleh pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri kurang valid; Sinkronisasi Data Penduduk Potensial Pemilu (DP4) yang disusun oleh Kemendagri dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang disusun oleh KPU diterjemahkan sebagai penggabungan kedua sumber data tersebut. Akibatnya, banyak ditemukan adanya data ganda dan terhapusnya data pemilih yang sebenarnya sudah valid.; (2) Kinerja Panitia Pendaftaran Pemilih (Pantarlih) yang sebagian berasal dari perangkat desa, RT/RW tidak maksimal dalam proses pemutakhiran data; (3) Regulasi yang terlalu banyak yang mengatur katagori jenis pemilih; (4) Rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pemutakhiran data.

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

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

Pendaftaran Peserta Pemilu

Berbagai persoalan yang muncul terkait dengan proses pendaftaran pemilu adalah; (1) Tidak adanya petugas khusus yang melakukan verifikasi faktual; (2) Instrument verifikasi yang sangat longgar sehingga tidak cukup mampu melakukan saringan peserta pemilu dengan sangat ketat; (3) Perbaikan berkas atau persyaratan yang dianggap tidak cukup transparan; (4) Data yang diberikan oleh partai politik, seperti daftar anggota yang dimilikinya seringkali tidak valid karena kebanyakan parpol tidak memiliki sistem dan administrasi yang baik terkait dengan keanggotaan mereka.

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

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

Pencalonan/Kandidasi

Beberapa persoalan yang muncul terkait dengan masalah pencalonan dalam Pemilu Legislatif 2014 di sepuluh daerah penelitian adalah, pertama, proses kandidasi yang dilakukan oleh partai politik dipandang belum transparan. Meskipun banyak partai telah memiliki instrumen dalam menjaringan calon anggota legislatif dan proses pendaftaran dilakukan secara terbuka (beberapa parpol bahkan melakukan proses penjaringan ini melalui media massa), namun penentuan calon jadi masih dipandang tidak demokratis. Tidak hanya soal nomor urut caleg, penentuan daerah pemilihan juga masih sarat dengan politik transaksional, kolusi serta nepotisme. Di DIY, Jatim, Jateng, NTT, Sulut dan Kalsel serta Sulsel fenomena ini ditandai dengan rontoknya kader-kader partai yang memiliki kapasitas dan loyalitas tinggi sebagai calon lantaran tidak memiliki modal finansial yang cukup atau relasi kuat terhadap pimpinan pusat (DPP) partai yang bersangkutan.

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

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

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebabnya masalah ini, pertama, kaderisasi perempuan dalam partai politik masih sangat terbatas sehingga tidak sedikit pengurus partai yang berjenis kelamin perempuan sesungguhnya berasal dari istri, anak, saudara, kerabat dan teman sendiri. Kedua, keterbatasan kapasitas finansial calon perempuan. Calon dari Partai Gerindra misalnya, dengan partai yang mamatok modal minimal 100 juta bagi kader yang ikut proses kandidasi telah mengakibatkan banyak calon perempuan mengurungkan niatnya untuk ikut dalam proses kandidasi di partainya. Ketiga, masalah keyakinan dan kebudayaan. Di Jawa Timur khususnya daerah “tapal kuda,” masalah keyakinan dan kebudayaan juga menjadi salah satu faktor sulitnya melibatkan perempuan dalam proses kandidasi caleg karena masyarakat setempat masih memandang bahwa politik masih merupakan ranah laki-laki. Oleh karenanya tabu bagi perempuan untuk terjun di bidang politik. Dalam situasi demikian, agar parpol tidak dicoret sebagai peserta pemilu karena tidak dapat memenuhi kuota 30 caleg perempuan, proses rekrutmen caleg perempuan dilakukan seadanya, asal comot. Parpol bahkan tidak peduli apakah yang masuk daftar caleg tersebut kader partai atau bukan.

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

Logistik

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

Namun demikian beberapa persoalan masih menjadi isu dalam masalah logistik di sepuluh daerah penelitian adalah, pertama, penerimaan jumlah logistik yang tidak bersamaan sehingga mengganggu jadwal pengelolaan dan distribusi. Sebagaimana terjadi di NTT, di banyak wilayah seringkali terjadi keterlambatan distribusi logistik, akibat kondisi topografi

dan infrastruktur antara satu wilayah dengan wilayah lainnya sangatlah berbeda. Persoalan ini juga diperparah oleh ketidakpastian cuaca. Akibatnya, beberapa wilayah harus ditunda pemilunya. Di Papua misalnya, sedikitnya 35 distrik di Kabupaten Yahokimo mengalami penundaan pemungutan suara karena terlambatnya distribusi logistik akibat masalah cuaca.

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

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

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

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

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

Kampanye

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

Hasil penelitian yang dilakukan di sepuluh daerah penelitian memperlihatkan bahwa penggunaan politik uang masih sangat marak. Penggunaan politik uang dalam kampanye biasanya berbentuk seperti pemberian uang atau sumbangan dana dari kandidat kepada pemilih maupun intitusi pada saat kampanye tertutup atau terbuka. Meskipun pengaduan soal politik uang banyak dilakukan, namun dalam prakteknya hanya sedikit pengaduan yang

terkait dengan hal itu dapat diproses secara hukum. Di Jawa Tengah misalnya, dari 119 kasus pelanggaran kampanye yang bisa dikategorikan terkait dengan masalah politik uang, hanya lima (5) kasus yang dapat diproses secara hukum.

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

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

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

Pemungutan dan Penghitungan Suara

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

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

Problematisa yang banyak terjadi justru pada saat penghitungan suara. Pada tahap ini persoalan-persoalan yang sering terjadi adalah pertama, kekeliruan penghitungan suara. Hal

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

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

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

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

3. Penyelenggara Pemilu Legislatif 2014

Dalam analisis mengenai penyelenggara pemilu di 10 daerah penelitian, dapat dikatakan mempunyai beberapa catatan yang dapat dipakai sebagai bahan untuk memperbaikinya di masa yang akan datang. Pertama, rekrutmen KPU Provinsi dan KPU Kabupaten dan Kota dan Rekrutmen penyelenggara *ad hoc*. Dalam melakukan rekrutmen anggota KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota, permasalahan terletak di tim seleksi dan dinamika lokal. Di beberapa daerah di Jatim (Sidoarjo, Surabaya, Pasuruan, Ngawi, Batu dan Ponorogo) misalnya, ada yang mempersoalkan rekrutmen anggota KPU Kabupaten/Kota lantaran diduga sudah ada permainan dimana KPU Jatim dituduh sudah menempatkan orang-orangnya untuk duduk di jajaran KPU Kabupaten Kota, atau timsel dianggap bermain. Dalam hal pembentukan timsel, idealnya adalah menggunakan tim seleksi yang tidak berpihak dan

profesional . Di beberapa daerah, timsel telah menunjukkan kinerja yang baik karena misalnya melakukan *tracking* terhadap para pendaftar seperti misalnya yang dilakukan oleh Timsel di DIY. Namun ada juga yang ditengarai melampaui kewenangan sebagaimana ketentuan UU no. 8 tahun 2012, seperti misalnya menggunakan alat ukur kelulusan tambahan bagi para pendaftar calon anggota KIP Aceh Utara yaitu dengan menambahkan ketentuan bisa baca al Qur'an.

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

Ketentuan mengenai rekrutmen panwaslu di Aceh juga mempunyai kekhususan terkait dengan eksistensi Qanun Aceh No.7 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum di Aceh, yang juga mengatur mengenai seleksi panwaslu yang berkewajiban untuk mengawasi pemilu legislatif. Hal ini menjadi kekhususan yang berlaku di Aceh.

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

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

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

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

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

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

Ratahan Timur, Pasan dan Tombatu Utara di Kabupaten Minahasa Tenggara juga diberhentikan karena dianggap tidak netral.

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

4. Sengketa Pemilu Legislatif 2014

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

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

¹¹ Sebagai contoh, Bawaslu DIY dan Panwaslu Kabupaten/Kota se-DIY, selama pemilu legislatif 2014, telah memproses sebanyak 292 pelanggaran, terdiri dari 214 pelanggaran administrasi, 3 kode etik, 2 sengketa, bukan pelanggaran pemilu 10, tidak ditindaklanjuti (tidak diteruskan) 18, diteruskan ke kab/kota ada 19 dan diteruskan ke Bawaslu RI ada 1. Adapun rekapitulasi jumlah pelanggaran yang ditangani Bawaslu DIY dalam pengawasan seluruh tahapan Pemilu DPR, DPD dan DPRD Tahun 2014. Dari segi sumbernya, tampaknya temuan itu lebih banyak temuan Bawaslu ketimbang laporan dari masyarakat. Hal ini patut digali lebih dalam mengapa masyarakat “terkesan” enggan melaporkan pelanggaran pemilu. Di sisi yang lain data per kabupaten/kota juga menarik dicermati. Panwas Kabupaten Bantul misalnya, menerima laporan dan mendapatkan temuan paling banyak 151 kasus yang terdiri atas 137 kasus temuan dan 14 laporan, dan tidak ada sengketa pemilu.

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

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

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

3. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kajian evaluatif atas penyelenggaraan pemilihan umum di beberapa daerah di Indonesia (Aceh, DIY, DKI Jakarta, Jateng, Jatim, Kalsel, Sulsel, NTT, SULUT, Papua) yang dilaksanakan oleh Electoral Research Indonesia (ERI) pada akhir 2014 dapat dikatakan tepat waktunya (*timely*). Ada beberapa alasan untuk mendukung pernyataan tersebut: pertama, 2014 adalah tahun pemilu nasional untuk memilih para wakil rakyat (DPR-RI dan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan DPRD Kota) dan para wakil daerah (para anggota DPD) serta pemilihan presiden dan wakil presiden. Kedua, antara 2012-2013 terdapat beberapa pilukada yang rentang penyelenggaraannya berdekatan dengan pemilu nasional tersebut sehingga kita dapat mengevaluasi bagaimana rumitnya KPU dan KPU-KPU Daerah mempersiapkan pemilu-pemilu tersebut. Ketiga, DPR-RI saat ini sedang mempersiapkan regulasi mengenai pilukada serentak yang akan dilaksanakan pada 2015 ini atau diundur sampai 2016. Keempat, DPR-RI periode 2014-2019 juga sudah harus memikirkan dan mempersiapkan perangkat UU terkait dengan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden secara serentak akan diselenggarakan pada 2019. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri dan jajaran pemerintah daerah di bawahnya tentunya juga sudah mengantisipasi

langkah-langkah administratif dan finansial apa saja yang harus dipersiapkan agar pelaksanaan pilkada serentak dan pemilu nasional serentak dalam berjalan sukses.

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

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

Rekomendasi: Aspek Kerangka Pengaturan (*Electoral Law*)

1. Perlu perbaikan regulasi pemilu yang komprehensif, menjangkau kurun waktu minimal 25 tahun, dan mampu mengakomodasi berbagai kemungkinan yang akan terjadi di dalam proses penyelenggaran tahapan-tahapan pemilu;
2. Ke depan, persoalan daftar pemilih sebagaimana diatur pada UU No. 8 Tahun 2012 yang justru menimbulkan masalah karena tidak memberi ruang bagi pemilih atau warga negara yang belum masuk pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) perlu diperbaiki agar ada kepastian pengaturan mengenai pemilih yang berhak memberikan suaranya. Model Daftar Pemilih Khusus (PDK) dan Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) perlu diadopsi menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan (menjadi materi pada UU Pemilu Serentak 2019) agar memiliki kekuatan hukum dan dapat memberikan kemudahan bagi pemilih yang belum terdaftar tetapi memiliki hak untuk dipilih dan memilih;
3. Perlu regulasi yang dibuat secara proporsional dan konsisten, tidak berubah-ubah dan tepat waktu;
4. Pengaturan mengenai konsistensi dan kejelasan sistem noken—apakah sebagai sistem pemilihan atautkah hanya sebatas sebagai tempat suara seperti yang telah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Karena sifat politis-nya sebagai persoalan hak adat dan hak politik komunitas, sebaiknya sistem noken diadopsi sebagai mekanisme pemilihan yang sifatnya khusus—hanya untuk wilayah Papua, dan menjadi bagian dalam perbaikan UU No. 8 Tahun 2012 dengan penjelasan yang lebih rigit berkaitan dengan tata cara dan proses yang harus dilakukan kalau sistem noken digunakan, khususnya sebagai tempat suara. Mengapa perlu diadopsi? Karena ini berkaitan dengan posisi politik adat dalam ruang ketatanegaraan yang dianut oleh Indonesia, dan dalam praktik penyelenggaraan pemilu—baik Pemilu Legislatif 2014 maupun pilkada, sistem noken telah terlanjur dipraktikkan. Kalau pun sistem noken ini diadopsi dalam peraturan perundang-undangan perlu disertai mekanisme dan tata cara

penggunaan sistem noken yang sesuai dengan prinsip dan azas pemilu, jujur, adil, bebas, rahasia, dan demokratis.

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

Rekomendasi: Aspek Proses Penyelenggaraan Pemilu (*Electoral Process*)

1. Manajemen dan prosedur penetapan DPT harus mendapat perhatian secara khusus. Belum semua warga negara yang sudah memenuhi syarat sebagai pemilih terdaftar dalam DPT. Masyarakat yang sudah lama meninggal atau telah berpindah domisili ternyata masih masuk dalam DPT di beberapa TPS dan ironinya lagi bahwa ada anak SMP ternyata ikut mencoblos. Pemutakhiran data pemilih harus dilakukan secara berkala dan simultan setiap hari pada saat momentum pemilu legislatif, dan terbuka bagi partisipasi aktif masyarakat dengan meletakkan sentra pemutakhiran data pemilih di tingkat RT/ RW;
2. Distribusi logistik pemilu legislatif 2014 di Provinsi Papua dan wilayah-wilayah yang sulit dijangkau karena topografi, patut menjadi prioritas khusus dan perlakuannya tidak disamakan dengan wilayah-wilayah lain. Oleh karena itu, pengaturan zona logistik pemilu perlu dijadikan sebagai alternatif solusi, dan lokasi-lokasi wilayah yang memiliki tingkat kesulitan khusus seperti Provinsi Papua, distribusinya dilakukan jauh-jauh hari dengan menetapkan waktu minimalnya.
3. Perlunya mendorong tanggungjawab dan transparansi partai politik terhadap aspek-aspek penyelenggaraan pemilu. Partai politik tidak hanya bertindak sebagai peserta pemilu tapi juga harus terlibat secara aktif terlibat mensukseskan pemilu dengan terlibat aktif dalam semua tahapan pemilu termasuk dalam pendaftaran pemilih.
4. Pengawasan dan penegakan hukum perlu ditingkatkan, melalui kejelasan pengaturan dan konsistensi penegak hukum untuk menindak pelanggaran-pelanggaran pemilu.
5. Perlu pengaturan anggaran pemilu yang lebih khusus dalam nuansa kemudahan, efektif, akurat, dan bertanggung jawab yang tidak menghambat proses tahapan-tahapan pemilu;
6. Perlu dipertimbangkan penyediaan seluruh logistik pemilu diserahkan ke KPU provinsi dengan pengaturan dan pengawasan yang ketat;
7. Perlu penyederhanaan formulir isian yang harus diisi oleh petugas lapangan berkaitan dengan administrasi pada tahapan pemberian dan penghitungan suara;
8. Pengadaan surat suara, format-format isian, dan daftar calon perlu dipikirkan untuk tidak lagi terpusat, sistem pengelolaan dan pengepakan logistik perlu diperbaharui dengan melibatkan penyelenggara di tingkat bawah sekaligus optimalisasi jumlah dan kemampuan sumber daya manusianya, dan memperhatikan ketersediaan alat bantu bagi penyandang cacat atau pemilih berkebutuhan khusus; dan

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

Rekomendasi: Aspek Penyelenggara Pemilu Legislatif 2014

1. Sebuah keniscayaan bagi KPU dan pemangku kepentingan pemilu untuk memprioritaskan perbaikan manajemen penyelenggaraan pemilu di Papua. Papua sebagai wilayah yang strategis secara teritorial, politik, dan ekonomi, patut untuk mendapatkan perhatian khusus dalam mengatasi persoalan manajemen tata kelola penyelenggaraan pemilu.
2. Perlunya perbaikan mekanisme rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota, agar lebih profesional, memiliki integritas, dan berkemampuan dalam manajemen penyelenggaraan pemilu. Unsur atau komposisi anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota serta pihak yang menentukan lolos tidaknya perlu dilakukan evaluasi secara lebih mendalam, agar penyelenggara pemilu sebagai pilar utama pelaksanaan pemilu dapat diwujudkan. Dalam konteks yang lebih penting ke depan, proses rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota harus dihindarkan dari penguasaan atau dominasi “orang-orang kuat lokal,” atau jaringan kekerabatan/kekeluargaan, dan intervensi dari penguasa lokal. Perbaikan tata cara rekrutmen anggota KPU Provinsi dan Kabupaten/Kota ini perlu diadopsi dalam memperbaiki UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.
3. Perbaikan rekrutmen petugas pemilu *ad hoc* juga merupakan keniscayaan. Diperlukan evaluasi dan kajian yang lebih mendalam untuk dapat memperbaiki tata cara pemilihan petugas pemilu *ad hoc* ini, karena bagaimana pun peran mereka sangat menentukan kualitas proses dan hasil pemilu. Sayangnya di beberapa tempat, petugas *ad hoc* pemilu tersebut relatif tidak mengalami regenerasi dan amat bergantung pada kepala desa dan aparatnya.
4. Tim seleksi penyelenggara pemilu yang independen, non-partisan dan profesional adalah sebuah keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar. Kriteria Tim Seleksi sedapat mungkin adalah mereka yang memahami tentang kepemiluan, baik keterkaitannya dengan keilmuan maupun pengalaman kepemiluan terdahulu. Tim seleksi yang berlatar belakang tokoh masyarakat harusnya mereka yang benar-benar memiliki profesionalisme, bukan semata-mata didasarkan pada perwakilan unsur agama, perempuan dan laki-laki serta perwakilan etnik (proporsionalisme).
5. Perlunya pelatihan bagi petugas pemilu legislatif *ad hoc* dan masyarakat secara luas agar kualitas dan tata kelola pemilu dapat ditingkatkan.
6. Perlu peningkatan intensitas dan efektivitas pembinaan SDM penyelenggara pemilu melalui berbagai pelatihan dan bimtek bersama KPU dan Bawaslu;
7. Perlu peningkatan fungsi dan peran pengawas pemilu, terutama pengawasan di lapangan antara lain dengan menempatkan PPL di setiap TPS, tanpa kecuali.

Rekomendasi: Aspek Sengketa Proses dan Hasil Pemilu Legislatif

1. Sengketa proses dan hasil pemilu legislatif adalah sebuah tahapan yang sangat penting dan menentukan. Oleh karena itu, diperlukan keseriusan untuk mendesain penyelesaian sengketa proses dan hasil pemilu yang lebih efektif.
2. Fungsi Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang relatif terbatas dalam menjaga integritas dan kehormatan penyelenggara pemilu, khususnya berkaitan dengan pelanggaran kode etik pemilu, diusulkan agar keberadaan DKPP ini tidak permanen seperti konsep DKPP seperti yang dianut pada UU No. 15 Tahun 2011 dan UU No. 8 Tahun 2012, karena secara praktis DKPP hanya bekerja pada saat tahapan pemilu berlangsung, dan tidak secara terus menerus menangani suatu perkara.
3. Agar ada efektivitas penanganan tindak pidana pemilu, baik yang terjadi pada proses dan pasca pemilu, perlu dibuat mekanisme penyelesaian tindak pidana pemilu dengan proses pembuktian yang tidak dibatasi oleh waktu seperti yang dianut saat ini. Dalam proses tersebut, pelaporan terhadap suatu tindak pidana perlu dibatasi—walau tidak sesempit seperti proses yang terjadi pada Pemilu Legislatif 2014. Diusulkan proses pelaporan tindak pidana 2 x 7 hari; sedangkan proses pembuktian (penyidikan dan peradilannya) diperlonggar, diberi batasan maksimal diselesaikan dalam jangka waktu satu (1) tahun.
4. Bawaslu dan Panwaslu ternyata juga tidak memiliki kewenangan untuk mengsekusi bagi caleg atau paprol yang melakukan pelanggaran. Kewenangan mereka hanya dibatasi pada rekomendasi seperti rekomendasi kepada KPU jika ada pelanggaran administrasi, rekomendasi kepada DKPP jika ada pelanggaran kode etik dan rekomendasi kepada Polisi jika ada pelanggaran pidana. Bawaslu diberikan senjata yang hanya punya teropong, tetapi tidak punya peluru. Hanya sebatas pada mengamati pelanggaran dan tidak punya kekuatan untuk menembak langsung. Oleh karena itu, kewenangan untuk mengeksekusi bagi pelaku yang melanggar aturan perlu diberikan pada Bawaslu.
5. Perlu difikirkan pengaturan mengenai perlindungan hukum terhadap saksi maupun pelapor tindak pidana pemilu ataupun pelanggaran lainnya agar tidak terjadi intimidasi, dan ada saksi yang bersedia mengungkap pelanggaran di setiap tahapan pemilu.
6. Perlu diakomodasi mekanisme penyelesaian sengketa alternatif dalam kerangka regulasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi penanganan sengketa pemilu. Perlu juga diperhatikan pentingnya kewenangan Bawaslu dalam penyelesaian sengketa pemilu. Pemahaman mengenai sengketa pemilu juga perlu diperluas hingga dapat mencakup sengketa antar caleg tidak hanya antar partai tapi juga internal partai.
7. Perlu ada regulasi yang mendorong Bawaslu agar lebih proaktif dan tegas serta tidak pandang bulu dalam penegakan hukum pemilu.